

# Descentralización y manejo ambiental Gobernanza Costera en México

Julia Fraga, Guillermo Villalobos, Sabrina Doyon y Ana García  
(coordinadores)



DESCENTRALIZACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL  
Gobernanza costera en México

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

# **Descentralización y manejo ambiental Gobernanza Costera en México**

Julia Fraga  
Guillermo J. Villalobos  
Sabrina Doyon  
Ana García  
(coordinadores)



**CENTRO  
EPOMEX**  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CAMPECHE



**Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo**  
Ottawa • Dakar • El Cairo • Montevideo • Nairobi • Nueva Delhi • Singapur

Primera edición: 2008

© CINVESTAV-IPN, Unidad Mérida  
Km. 6 Antigua carretera a Progreso  
Apdo. Postal 73, Cordemex, 97310,  
Mérida, Yuc., México.

© Universidad Autónoma de Campeche  
Av. Agustín Melgar s/n Col Buenavista  
Campeche 24040 Campeche, México

© Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá  
PO Box 8500, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9  
[info@idrc.ca](mailto:info@idrc.ca)/[www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)

© Plaza y Valdés S.A. de C.V.  
Manuel María Contreras No. 73. Col San Rafael  
México DF 06470. Teléfono: 5097 20 70  
[editorial@plazayvaldes.com](mailto:editorial@plazayvaldes.com)  
[www.plazayvaldes.com](http://www.plazayvaldes.com)

Calle de Las Eras 30, B  
28670, Villaviciosa de Odón  
Madrid, España. Teléfono: 91 665 89 59  
[madrid@plazayvaldes.com](mailto:madrid@plazayvaldes.com)  
[www.plazayvaldes.es](http://www.plazayvaldes.es)

Derechos exclusivos de edición reservados  
para Plaza y Valdés, S.A. de C.V. Prohibida  
la reproducción total o parcial por cualquier  
medio sin autorización escrita de los editores.

ISBN 978-1-55250-429-1 (IDRC e-libro)

ISBN 978-607-402-100-4 (Plaza y Valdés)

Impreso en México / *Printed in Mexico*

# Índice

Prefacio	i
Prólogo	iii
Acrónimos, figuras y tablas	vii
Directorio de autores	xiii
<b>Introducción.</b> Descentralización y desarrollo sustentable: vinculación entre investigación y políticas públicas	
El contexto: los programas del CIRD sobre la gestión comunitaria, pobreza rural y descentralización <i>Brian Davy e Yvan Breton</i>	1
Objetivos, clientela y plan de publicación <i>Julia Fraga y Sabrina Doyon</i>	13
<b>Parte 1.</b> Manejo ambiental y descentralización: un enfoque analítico, institucional y geográfico	
La descentralización a nivel mundial: tendencias y debates <i>Yvan Breton y Agnès Blais</i>	23
Agenda 21 y la descentralización en México <i>Rafael Robles de Benito, Julia Carabias Lillo y Alfredo Arellano Guillermo</i>	35

Descentralización, territorio y ambiente en la Península de Yucatán: una mirada geográfica desde el enfoque de la centralidad <i>Juan Córdoba y Ordoñez</i>	57
La diversidad de estados y municipios en la Península de Yucatán <i>Sabrina Doyon, Andréanne Guindon y Agnès Blais</i>	79
 <b>Parte 2. Agencias gubernamentales y participación pública en los municipios costeros</b>	
Alianzas intermunicipales en México: alternativas y ejemplos para la descentralización <i>Cauhtémoc León, José Sosa y Sergio Graf</i>	91
Áreas naturales protegidas y descentralización en la Península de Yucatán <i>Alfredo Arrellano Guillermo, Julia Fraga y Rafael Robles de Benito</i>	121
La descentralización en el sector pesquero y acuícola y en la investigación: un reto para el Estado <i>Patricia Guzmán-Amaya, Gabriela Morales-García, Carmen Monroy-García y Verónica Ríos-Lara</i>	141
 <b>Parte 3. Centros de investigación: sectores económicos, comunidades costeras y transversalidad</b>	
La actividad petrolera en Campeche: situación, retos y oportunidades <i>Guillermo J. Villalobos y Evelia Rivera Arriaga</i>	161
La pesca en Yucatán: De la abundancia a la escasez, a la fragilidad de las estructuras institucionales <i>Julia Fraga, Silvia Salas y Guadalupe Mexicano-Cíntora</i>	179
La actividad turística internacional y su repercusión en la población de Quintana Roo <i>Bonnie Campos, Ligia Sierra y Yuri Balam</i>	203

La Transversalidad en el ordenamiento ecológico territorial: experiencias de Campeche y Yucatán <i>Jorge I Euán Avila, Evelia Rivera Arriaga, Ma. de los A. Liceaga Correa, Ana García de Fuentes, Gerardo Palacio Aponte y Guillermo J. Villalobos</i>	219
---	-----

#### **Parte 4. Municipios costeros: desafío de la implementación de políticas públicas en una realidad cambiante**

Descentralización, regionalización y atomización en Río Lagartos, las Coloradas y el Cuyo: prácticas y políticas de las comunidades del oriente de Yucatán <i>Sabrina Doyon, Andréanne Guindon y Catherine Leblanc</i>	239
---	-----

Organizaciones municipales, participación comunal y descentralización de políticas públicas en áreas costeras del Estado de Yucatán. El caso de la micro cuenca costera de Chabihau <i>Eduardo Batllori, Teresa Munguía, Teresa Castillo y Federico Dickinson</i>	259
---	-----

Análisis de los mecanismos de concertación y participación social: el caso de la región Costa Maya (Mahahual, Quintana Roo, México) <i>Bonnie Campos y Ana Pricila Sosa Ferreira</i>	283
--	-----

La organización social, modernización y utopías entre los pescadores ribereños de la Península de Atasta e Isla Aguada en Campeche <i>Javier Villegas Sierra y Ramón Martínez Beberaje</i>	305
--	-----

Estrategias locales de planeación: Instituto Municipal de Planeación del Carmen ante los retos de la descentralización en Campeche <i>Guillermo J. Villalobos y Cristina Jaber Monges</i>	325
---	-----

#### **Conclusión Final**

De panaceas a esfuerzos reflexivos sobre la descentralización y los procesos de gobernanza costera <i>Julia Fraga, Guillermo J. Villalobos, Sabrina Doyon y Ana García</i>	341
--	-----



*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

## Prefacio

**S**i bien esta publicación trata de la descentralización en una región particular de México, la península de Yucatán, se inscribe dentro de las intervenciones a una escala mucho más amplia que siguieron a la Conferencia de Río de Janeiro en 1992. Para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) la investigación orientada hacia la resolución práctica de problemas de manejo y gobernanza constituye un eje central que ha sido aplicado en varios países de América Latina, África y Asia, y continúa siendo parte integral de sus esfuerzos a futuro. Este enfoque internacional y comparativo indica que desde su inicio la presente publicación, además de profundizar un tema importante en el contexto ambiental y político mexicano, busca atraer lectores provenientes de horizontes más amplios.

De hecho, sin negar la especificidad del caso yucateco, el proceso de descentralización que está tomando forma en su gestión ambiental tiene un gran valor ilustrativo tanto desde un punto de vista analítico como práctico. El primer punto a destacar es que con una población que sobrepasa los 100 millones de habitantes, repartidos en sub-regiones caracterizadas por fuertes desigualdades, México ha sido un país fuertemente centralizado durante muchas décadas. La llegada relativamente reciente de un pluralismo político y de nuevas alianzas con la sociedad civil ha generado dentro del aparato administrativo varias iniciativas de descentralización, cuyos estudios y análisis, ya numerosos por parte de autores nacionales, subrayan con eficiencia la necesidad de tomar en cuenta las particularidades regionales y locales. Se encuentran en este nivel general muchas lecciones que podrían ser aplicadas en otros contextos económicos y políticos, y en las cuales el tema de la descentralización sigue siendo un proceso experimental.

Por otra parte, esta publicación busca llamar la atención sobre una dimensión sumamente importante cuando se trata de descentralización: los vínculos e intercam-

bios entre administradores e investigadores y con las poblaciones locales, sea a nivel de municipios o de comunidades. Si los primeros, por definición, tienen un mandato de planeación a nivel nacional, los demás pueden entrar con más detalles en temáticas regionales o sectoriales, muchos de ellos trabajando a niveles locales dentro de las ONGS. Esta publicación advierte a la vez las dificultades y las ventajas de promover una colaboración más fuerte entre estas personas que laboran en instituciones y a escalas diferentes. En otras palabras, si la descentralización presupone, a nivel político, una cierta delegación de poder y de recursos financieros del centro hacia la periferia con acuerdos o compromisos legales, debería prevalecer una orientación similar entre los encargados de su factibilidad y aplicación en contextos o sectores dados. Reuniendo investigadores de instituciones federales y estatales y de centros universitarios, esta publicación representa una ocasión ideal para profundizar en las redes de comunicación que presupone un proceso de descentralización y sobre todo evaluar sus costos de transacción.

No podemos terminar este prefacio sin mencionar el apoyo financiero y logístico de la Rectora de la Universidad Autónoma de Campeche Mtra. Adriana del Pilar Ortiz Lanz, y especialmente la contribución de Jorge Gutiérrez del Centro EPOMEX-UAC por su trabajo de edición. Al Dr. Ivan Ortega, Director del CINVESTAV-Mérida. Agradecemos también al CIID-Canadá y a su representante, Dr. Brian Davy, por haber iniciado varios proyectos de manejo costero en la Península de Yucatán en los últimos años. Agradecemos la importante contribución de Leila Khafash en la coordinación y comunicación con los autores de esta publicación. A Isela Rodríguez por la corrección de estilo a los capítulos. A Nidia Echeverría por su apoyo logístico y a la maestra Julia Carabias por su contribución para el prólogo y contraportada de este libro

*Ivan Breton*

## Prólogo

**L**a creciente complejidad de las agendas nacionales ambientales, cada vez más vinculadas con los temas del desarrollo económico y social, ha ido paulatinamente dificultando su gestión y las formas convencionales de administración están quedando rebasadas. La falla de los gobiernos para atender las demandas de la población, la falta de credibilidad por la distancia entre gobernantes y gobernados, la ineficiencia e incapacidad, la escasez de recursos humanos y económicos, la falta de transparencia e incluso la corrupción, así como los excesos de intervencionismo político, entre otros factores, han ido debilitando a los gobiernos centrales y obligado a transitar hacia nuevos esquemas más incluyentes.

Por otro lado, crece la presión de una sociedad plural, cada vez más organizada, que demanda formas más participativas de gobernar, así como espacios y mecanismos para influir en la planeación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas y en la toma de decisiones.

La gobernanza ambiental reconoce que el gobierno no es el único agente que debe responsabilizarse de la gestión de los problemas ambientales sino que la solución está en hacerlo junto con la sociedad. Este reconocimiento ha generado la aparición de diversos mecanismos de participación privada y social para involucrarse en los temas de la agenda pública ambiental. Gobernar consiste hoy en crear interdependencia entre los actores públicos y privados, políticos y civiles de una sociedad.

Estos enfoques más incluyentes, que acercan a gobernantes y gobernados en la toma de decisiones, requieren forzosamente trasladar parte del proceso de toma de decisiones a los niveles locales, pero siempre regido bajo los preceptos de las normas y políticas nacionales que garanticen que los intereses de la nación deben anteponerse a los intereses locales.

Este proceso implica el fortalecimiento de las capacidades regionales para definir sus propias modalidades de desarrollo, reflejando la diversidad biológica, social, política y económica de cada región. Es mucho más que la delegación de poder o la transferencia de funciones. Se trata de consolidar la gestión de las autoridades locales para que cuenten con las facultades y atribuciones necesarias para conducir el desarrollo regional sustentable, en concordancia con las políticas nacionales de desarrollo sustentable.

La descentralización implica una mejor distribución de competencias y por ello la transferencia a las instancias locales de responsabilidades que antes estaban asignadas a la Federación, sin que la autoridad nacional pierda su carácter rector de la política nacional. Esta simple definición genera complejos y tensos equilibrios, y tiene límites que reflejan los riesgos de distribución de funciones y capacidad de decisión.

La legislación mexicana ha avanzado mucho en la última década sobre este tema. De hecho fue uno de los ejes centrales de la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1996. Sin embargo, la descentralización en materia ambiental está aún en proceso y ha sido un tránsito lento y difícil por muchos factores, entre ellos, por la necesidad de incrementar las capacidades locales, institucionales, normativas, financieras y humanas para desempeñar las nuevas funciones, a lo cual se suma la reticencia de las autoridades centrales de perder poder.

El tema se hace más complejo cuando se trata de la gestión de espacios geográficos en donde se carece de políticas claras. Este es el caso de las zonas costeras, espacios de gran fragilidad y productividad, cada vez más poblados y con intereses opuestos entre la conservación y el desarrollo. Las fuertes presiones de desarrollo, turístico, pesquero y la actividad petrolera, se enfrentan a la necesidad de conservar estos espacios indispensables por su importancia biológica y ecológica, ya que generan servicios ambientales que rebasan el interés de la población local, hasta el ámbito nacional y mundial. Estos espacios, pese a su importancia nacional estratégica, han carecido de una política integral clara de desarrollo sustentable y se han normado de manera sectorial, en algunos casos de manera sobrerregulada y en otro con una completa carencia de normatividad.

Sin duda, la gobernanza de las zonas costeras requiere de los procesos mencionados de involucramiento de los actores locales, de la participación responsable de la sociedad organizada, y de la descentralización a las autoridades locales. Y es en estos espacios en donde los procesos se enfrentan en un sinnúmero de conflictos. Por un lado, la definición de las atribuciones federales y locales en áreas tan estratégicas, incluso de seguridad nacional, sujetas a fuertes presiones, y por otro, la falta de acompañamiento de verdaderos procesos de participación local. Es muy común que la

descentralización de la federación a las autoridades estatales, no vaya seguida de la descentralización de las autoridades estatales a las municipales. Y también lo es que las disposiciones de los municipios se enfrenten a las normativas de la federación, como ocurre entre los ordenamientos ecológicos y los ordenamientos territoriales.

Recientemente la SEMARNAT dio a conocer la Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas de México, en donde se señalan las estrategias para la conservación y uso sustentable de los mares y costas. Esta política, surgida de un esfuerzo articulador y de creación de consensos entre los diferentes sectores, pretende ordenar las actividades antropogénicas desde la perspectiva de la seguridad de los ecosistemas, la protección civil de los habitantes y la conservación de los bienes económicos de las zonas costeras.

La descentralización en las zonas costeras es uno de los temas de la agenda pública ambiental más complejos, pero encuentra en las tendencias actuales condiciones favorables para avanzar.

Es en este contexto que la obra que aquí se presenta “Descentralización y Manejo Ambiental. Gobernanza Costera en México”, constituye una importante aportación de sistematización, análisis y generación de orientaciones para mejorar las políticas públicas, tal y como ha caracterizado a los trabajos que coordina el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

Esta es una obra con un enfoque interdisciplinario en donde concurren visiones, marcos conceptuales y metodologías de las ciencias sociales y naturales, no como una suma de disciplinas, sino como una forma de entendimiento de estos sistemas complejos. En sus diez y seis capítulos organizados en cuatro partes, los autores abordan desde los contextos más generales de la descentralización, sus conceptos, alcances, riesgos, situación global y requisitos, hasta las múltiples formas que adquieren los procesos de descentralización sectoriales y los conflictos que surgen en la gestión de la pesca, turismo, y actividad petrolera.

Asimismo, analiza diferentes experiencias de descentralización hacia los niveles municipales, de participación social y del rol de los centros de investigación, y relata las graves contradicciones que se han presentado entre el desarrollo y la conservación, por cierto aún no resueltas, como en el caso de la Costa Maya de Quintana Roo. Hace referencia también a la crítica situación de no tener los mecanismos adecuados para que el conocimiento que generan las instituciones de investigación influya en la toma de decisiones de las políticas públicas. Es un libro que refleja la pluralidad de pensamientos en este tema y por ello es muy enriquecedor.

Los editores Julia Fraga, Guillermo Villalobos, Sabrina Doyon y Ana García cierran con un capítulo esplendido, que logra una excelente síntesis y que sus autores, modestamente, lo refieren como conclusiones, cuando realmente son recomendacio-

nes o, al menos, orientaciones. El capítulo, cuyo título ya de por sí es muy sugerente “*De panaceas a esfuerzos reflexivos sobre la descentralización y los procesos de gobernanza costera*”, sistematiza muy bien los puntos nodales del tema de la descentralización en estas zonas frágiles, complejas y abandonadas por la gestión pública, como son las zonas costeras.

El tema sin duda debe seguir madurando, no es un capítulo cerrado. Ni siquiera están claramente definidos todos los límites de la descentralización para garantizar la integridad de la nación, de las políticas nacionales y del funcionamiento de la naturaleza, que no reconoce fronteras geopolíticas. Esta obra aporta lecciones muy enriquecedoras que deben ser tomadas en cuenta en la planeación, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas locales de las zonas costeras. Sin embargo, sus alcances no se limitan a la Península de Yucatán, su valor radica en que son lecciones que sirven para el análisis de las políticas de las zonas costeras del país, por supuesto con las particularidades de cada región, y para las políticas de descentralización en general.

*Julia Carabias*

## **Acrónimos**

BANPESCA	Banco de Desarrollo Pesquero
CANAINPESCA	Cámara Nacional de las Industrias Pesquera y Acuícola
CCDS	Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable
CEDRUS	Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable
CFDO	Community Fisheries Development Office (Camboya)
CICY	Centro de Investigación Científica de Yucatán
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CIDA	The Canadian International Development Agency
CIID-Canadá	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
CINVESTAV-IPN	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Mérida
CMDRS	Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable
COLMEX	El Colegio de México
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAPESCA	Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura



CONAPO	Consejo Nacional de Población
DGZOFEMATAC	Dirección General Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros (SEMARNAT)
ECOSUR	El Colegio de la Frontera Sur
EPOMEX-UAC	Centro de Ecología, Pesquerías y Oceanografía del Golfo de México- Universidad Autónoma de Campeche
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, Banco de México
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
FONDEN	Fondo Nacional de Desastres
GPA	Programa Global de Acción
GPS	Global Positioning System
IMPLAN	Instituto Municipal de Planeación Cd. del Carmen, Campeche
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INP	Instituto Nacional de la Pesca
ITM	Instituto Tecnológico de Mérida
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico
LGPAS	Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables
UADY	Universidad Autónoma de Yucatán
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UAN	Unidades Administrativas Naturales
UMAS	Unidades de Manejo de Vida Silvestre
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UQROO	Universidad de Quintana Roo

USAID	United States Agency for International Development
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration, USA
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONGS	Organizaciones no gubernamentales
PEMEX-PEP	PEMEX Exploración y Producción
PDU	Planes de Desarrollo Urbano
PND	Plan nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POET-POEL	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial / Programa de Ordenamiento Ecológico Local
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROCAMPO	Programa Alianza para el Campo
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUMA	Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
WRI	World Resources Institute

# Tablas

Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que sustentan la descentralización en materia ambiental.	44
Indicadores seleccionados de la población por municipios costeros de la Península de Yucatán en 2005. Fuente: INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005.	85
Las nuevas funciones públicas en la era de la gobernanza áreas naturales protegidas de administración federal.	95
Áreas naturales protegidas de administración federal.	123
Principales dependencias encargadas de la expedición de autorizaciones, permisos y concesiones y aplicación de programas de desarrollo al interior de ANP.	124
Gestión de las áreas naturales protegidas estatales.	130
Misión CONANP: Conservar el patrimonio natural de México a través de las áreas naturales protegidas y de los programas de desarrollo rural sustentable en regiones prioritarias para la conservación.	134
Primeros campos petroleros en Campeche.	163
Registro de la población total en el municipio del Carmen y en el estado de Campeche en el ciclo 1950-2005.	166
Población ocupada por sector de actividad económica en el estado de Campeche.	167
Población económicamente activa en Carmen, Campeche.	168
Ejemplos de daños causados por la actividad petrolera al inicio de su inserción a mediados de la década de los setenta.	172
Derrama económica en los principales destinos turísticos del Caribe mexicano, 2003-2004.	204
Derrama generada y ocupación hotelera en Quintana Roo 2004 – 2006.	205
Población de la micro cuenca de Chabihau, por municipio y sexo, en 2000.	265

Población económicamente activa en la micro cuenca de Chabihau, por municipio y sexo.	265
Población económicamente activa (PEA) de las localidades costeras en la micro cuenca de Chabihau, en 2000.	266
La instalación de los CMDRS y su funcionamiento en la micro cuenca de Chabihau	270
Relación de aportaciones oficiales en los municipios de la micro cuenca de Chabihau por dependencias gubernamentales, 2005.	272
Evolución de la población en Cancún, Acapulco y Los Cabos: 1970-2005	286
Asociativas en Isla Aguada, Carmen, Campeche 2005.	318
Densidad poblacional del municipio del Carmen y sus principales localidades al 2005.	331

## Figuras

Regionalización turística del Estado de Yucatán.	64
Regionalización turística del Estado de Quintana Roo.	71
Península de Yucatán: tres estados distintos.	81
Sistema de ciudades de México: estructura urbana, jerarquía y vínculos.	99
Área de la Iniciativa Intermunicipal del Río Ayuquila-Armería (sombreado) y Área de la Reserva de Manantlán.	104
Modelo conceptual de la institucionalización del caso Ayuquila.	108
Franjas paisajístico-morfológicas de la costa yucateca.	110
Áreas naturales protegidas en Yucatán.	111
Propuesta de regionalización para la administración de las ANP federales 2007.	135

Comparativo de producción de las especies más importantes (en volumen registrado) durante el periodo 1976-2006 en el Estado de Yucatán.	188
Cambios institucionales de las agencias de gobierno a cargo del manejo pesquero y la ciencia (1970-2007).	190
Regionalización turística del Estado de Campeche.	224
Ubicación de la microcuenca de Chabihau en el Estado de Yucatán.	263
Percepción de los concejales sobre el daño ambiental y social.	271
Sistema costero península de Atasta, Carmen, Isla Aguada y laguna de Términos.	307
Mapa de susceptibilidad y riesgos ante amenazas meteorológicas.	333

## Directorio de autores

Alfredo Arellano Guillermo.

Manejo de áreas naturales protegidas. CONANP-Península de Yucatán.

Yuri Balám.

Antropología social. Universidad de Quintana Roo.

Eduardo Batllori San Pedro

Biología-hidrología. CINVESTAV-Mérida.

Agnes Blais.

Antropología social. Département d'Anthropologie-Université Laval.

Yvan Breton.

Antropología social. Département d'Anthropologie-Université Laval.

Bonnie Campos.

Antropología social. Universidad de Quintana Roo.

Julia Carabias Lillo

Biología, políticas públicas. El Colegio de México.

Teresa Castillo

Sociología. CINVESTAV-Mérida

Juan Córdoba y Ordóñez

Geografía. Laboratorio de Análisis Geográfico, Departamento de Geografía e Historia-Universidad Complutense de Madrid

Brian Davy.

Biología, acuacultura, políticas de desarrollo. IIISD-Canadá.

Federico Dickinson.

Antropología física. CINVESTAV-Mérida.

Sabrina Doyon.

Antropología social. Département d'Anthropologie-Université Laval.

Jorge Euán Ávila.

Dinámica espacial de la zona costera. CINVESTAV-Mérida.

Julia Fraga.

Antropología social. CINVESTAV-Mérida.

Ana García de Fuentes.

Geografía. CINVESTAV-Mérida.

Sergio Graf .

Biología. Consultor independiente.

Andréanne Guindon.

Antropología social. Département d'Anthropologie-Université Laval.

Patricia Guzmán Amaya.

Biología. Instituto Nacional de la Pesca, SAGARPA

Cristina Jaber Monges.

Administración pública. INPLAN-Carmen

Catherine Leblanc .

Antropología social. Département d'Anthropologie-Université Laval.

Cauahatemoc León

Biología, políticas públicas. Consultor independiente

María de los Ángeles Liceaga.

Dinámica espacial de la zona costera. CINVESTAV-Mérida.

Ramón Martínez Beberaje.

Sociología. Universidad Autónoma del Carmen.

Guadalupe Mexicano-Cíntora.

Biología pesquera. CINVESTAV-Mérida.

Carmen Monroy García.

Biología pesquera. CRIP-Yucalpetén, INP-SAGARPA.

Gabriela Morales-García.

Biología pesquera. CRIP - Yucalpetén, INP-SAGARPA.

Teresa Munguía.

Antropología social. Consultora independiente

Gerardo Palacio Aponte.

Geografía física. Centro EPOMEX-Universidad Autónoma de Campeche

Silvia Salas Márquez.

Biología y manejo de recursos naturales. CINVESTAV-Mérida

Ligia Sierra.

Antropología social. Universidad de Quintana Roo, México

José Sosa.

Sociología. Consultor independiente.

Ana Priscila Sosa Ferreira.

Antropología social. Fideicomiso del Caribe, Quintana Roo, México.

Verónica Ríos Lara.

Biología pesquera. CRIP - Yucalpetén, INP-SAGARPA.

Evelia Rivera Arriaga.

Manejo costero y política marina. Centro EPOMEX-Universidad Autónoma de Campeche

Rafael Robles de Benito.

Biología, políticas públicas. Consultor independiente-Ceiba A.C.

Guillermo J. Villalobos.

Ecología y manejo de ecosistemas. Centro EPOMEX-Universidad Autónoma de Campeche

Javier Villegas Sierra.

Sociología. Universidad Autónoma del Carmen.



*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

## **Introducción**

**Descentralización y desarrollo sustentable:  
vinculación entre investigación y políticas públicas**

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

# **Descentralización y desarrollo sustentable: vinculación entre investigaciones y políticas públicas**

## **El contexto: los programas del CIID sobre la gestión comunitaria, pobreza rural y descentralización**

*Brian Davy e Yvan Breton*

**D**esde su creación en 1970, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) ha priorizado las investigaciones que buscan soluciones prácticas para mejorar las condiciones de vida de los pobres en el mundo, especialmente en países en vías de desarrollo. Estas acciones han dado lugar a numerosas iniciativas en las que el acceso a los recursos naturales y su conservación constituyen temas de investigación analizados con enfoques cada vez más interdisciplinarios. Es dentro de este contexto que el CIID, de acuerdo a su criterio de reevaluar y ajustar periódicamente sus estrategias y tomar en cuenta los cambios económicos y políticos en varios países, estableció en 2005 un nuevo programa llamado *Pobreza rural y medio ambiente* (PRM).

De los habitantes más pobres del planeta, más de 900 millones viven en zonas rurales. Aunque cuentan con los derechos, conocimientos y capacidades técnicas necesarios para explotar los recursos naturales, a menudo carecen del apoyo político necesario para mantener el acceso a las áreas productivas y para enfrentar la competencia creciente de otros productores. Esta es una de las razones por las cuales dentro del PRM, instancias como el CIID buscan fortalecer el papel de la investigación

en el establecimiento de políticas nacionales de asistencia a personas que viven en ecosistemas frágiles y en deterioro. La pobreza creciente que caracteriza a muchos países latinoamericanos afecta seriamente sus niveles de seguridad alimenticia, así como sus posibilidades de tener acceso al agua corriente y de obtener ingresos satisfactorios. Una alternativa para paliar esta situación negativa es la promoción de investigaciones-acciones participativas que puedan reforzar la colaboración entre varios usuarios, sean productores directos, investigadores o administradores.

La reciente iniciativa de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en el sentido de establecer un programa de acción regional en la Península de Yucatán -programa cuyos ejes más importantes son la descentralización y la búsqueda de una mayor colaboración con la ciudadanía-, representa un ejemplo significativo de las iniciativas que busca promover el CIID en sus programas. Por otro lado, además de estar en continuidad con algunos proyectos realizados anteriormente en el Caribe, especialmente aquellos que contaron con la significativa colaboración de investigadores de Yucatán y que versaron sobre la gestión comunitaria de los recursos naturales, esta publicación aspira a servir de base comparativa para proyectos similares llevados a cabo en otras regiones latinoamericanas y a escalas mayores. El énfasis puesto en el concepto de descentralización corresponde a una orientación básica promovida a nivel mundial en varios programas del CIID.

De hecho, la descentralización llegó a ser una orientación sumamente importante en la gobernanza y el manejo en muchos países. En México existe una tendencia creciente a experimentar con políticas de descentralización (y de desconcentración). Pero, como lo subrayan ciertos autores (Ribot *et al.*, 2006; Aide y Grau, 2004), a nivel mundial es evidente que hasta el momento la descentralización no ha dado los resultados esperados en términos de eficacia y de equidad. Para el caso de México es posible emitir una afirmación similar en lo que se refiere a la distribución del agua, que ha sido un proceso difícil y poco exitoso (Wilder y Lankao, 2006). En general, no es fácil obtener información confiable sobre la descentralización. No cabe duda que con sus ecosistemas particulares y ricos, con la influencia aún evidente de la cultura maya y con la presencia de nuevas actividades económicas tales como la extracción petrolera y el turismo internacional, la Península de Yucatán representa un lugar significativo para el estudio de algunos de los cambios ligados a la descentralización.

En este sentido, es importante promover la utilización de sistemas de pensamiento que combinen los conceptos de adaptación, resiliencia y organización comunitaria<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para más detalles véase el sitio siguiente : <http://www.resilliance.org/564.php>

(Ollsen *et al.*, 2004). Hemos visto en muchos de los casos en los que hemos intervenido, por ejemplo, que el proceso de autoorganización frecuentemente empieza con la perspectiva de modificar el sistema socio-ecológico como una respuesta a eventos mayores derivados de desastres naturales, conflictos o nuevas agendas. Tal visión es normalmente desarrollada en colaboración con los miembros de la comunidad así como con otros usuarios. La incitación al cambio (incentivos anticipados) motiva a la comunidad para la búsqueda de nuevos y diferentes objetivos. Cuando aparece una nueva oportunidad (del medio institucional, de colaboración o de capacitación), una o más personas claves (líderes) empiezan a movilizar los recursos disponibles y la energía necesaria (infraestructura, fondos, información) para desarrollar el proyecto.

Tomando en cuenta lo anterior, estamos convencidos de la gran necesidad de promover, junto con actores claves para el proceso, discusiones más elaboradas sobre la descentralización. Tenemos la impresión de que existen todavía carencias e intercambios limitados entre los investigadores de las ciencias sociales y naturales y los agentes de gobierno involucrados en la descentralización. Nuestra hipótesis de trabajo es que el actual ecosistema seguirá deteriorándose y que persistirán los conflictos, la competencia creciente y el libre acceso a los recursos. Es importante, entonces, ver esta publicación como un propulsor reflexivo que busca ahondar en estos aspectos.

En las líneas siguientes examinaremos, en primer lugar, cómo el CIID (2005) ha tratado de comprender y de guiar las políticas de desarrollo en varios países. En segundo lugar, discutiremos acerca de las etapas que consideramos importantes para la promoción de cambios en la gobernanza, y precisaremos cómo parte de esta investigación puede aportar algunos indicadores en este sentido. Concluiremos esta sección subrayando el potencial valor ilustrativo de la Península de Yucatán en lo que se refiere a estas iniciativas.

## **Los programas del CIID: la importancia de comprender la descentralización y la gobernanza**

Como agencia canadiense involucrada en el desarrollo internacional desde hace algunas décadas, el CIID ha experimentado varias fórmulas de interacción con investigadores y poblaciones locales en diferentes partes del mundo. Siendo un proceso iterativo, no todas las acciones emprendidas dieron lugar a resultados positivos. Sin embargo, estas experiencias siguen sirviendo como base de retroalimentación sobre

la cual el CIID trata de ajustarse a un mundo cambiante y de definir herramientas de intervención que podrían responder mejor a las aspiraciones de los países y grupos con los que trabaja. La visibilidad creciente de términos tales como descentralización y gobernanza tiene ahora una influencia indiscutible en la elaboración de nuevos programas.

La gobernanza ambiental y la descentralización refieren a las estructuras (regímenes de manejo), las formas organizacionales (por ej.: equipos de investigadores rurales, asociaciones de usuarios de agua), los procesos (por ej.: diálogos entre usuarios) y los actores y reglas (derechos de acceso y límites) que determinan cómo los recursos naturales son manejados a nivel internacional, nacional y local.

Los enfoques de usuarios múltiples buscan mantener la participación, identificando, discutiendo y resolviendo los retos ambientales para todos los afectados por estos desafíos. Enfoques tales como el análisis de usuarios<sup>2</sup> son frecuentemente utilizados para incrementar las oportunidades de participación de los actores sociales en los procesos de decisión para el manejo de recursos comunes, particularmente el agua, los pastos y las pesquerías.

Esta línea de investigación también promueve actividades de investigación en el marco de un programa convergente del CIID (2007), a saber, el programa *Aprendizaje social*, el cual consiste en una serie de experimentos con diversas políticas, prácticas, formas organizacionales e instituciones.

Sus áreas específicas de investigación son:

- Los límites-oportunidades para los usuarios múltiples en términos de la participación efectiva en una buena gobernanza ambiental.
- Arreglos institucionales alternativos que promuevan una gobernanza ambiental más efectiva (lo que incluye la descentralización, la privatización y otras reformas).
- Los costos-beneficios de enfoques de usuarios múltiples.
- Opciones y necesidades de los usuarios múltiples en términos de su influencia sobre las políticas ambientales a varias escalas.
- Acción colectiva para el manejo sustentable del medio ambiente, por ejemplo, un manejo adaptativo.
- Desarrollo, prueba y adopción de herramientas y sistemas de monitoreo para comprender mejor las dinámicas de los ecosistemas y de la pobreza ambiental, y para incrementar la capacidad comunitaria para enfrentar estos problemas.

<sup>2</sup> Véase el sitio siguiente: <http://www.sas2.net/>.

La lista que precede subraya que el aprendizaje social puede ser un proceso complejo que requiere muchos esfuerzos de coordinación y que está estrechamente ligado a la promoción de una buena gobernanza. Veamos en las líneas que siguen algunos ejemplos.

## Iniciativas del CIID en el manejo de los recursos naturales

El trabajo de investigación realizado con anterioridad en Santa Lucía, Gran Caribe (Smith y Walters 1991) y en Nicaragua (Christie *et al.*, 1993) dio lugar a una serie de proyectos adicionales, uno de los cuales consistió en la elaboración del libro *La Gestión Comunitaria de los Recursos Costeros en el Gran Caribe* (Breton *et al.*, 2006). A este trabajo le siguieron otras iniciativas de investigación en el este del Caribe, y en Brasil y Perú en una segunda fase.

En Asia, el CIID ha promovido un gran número de proyectos durante los últimos 20 años, empezando con la Red Asiática de Investigaciones en Ciencias Sociales sobre la Pesquería (Pomeroy, 2007), además de una serie de proyectos de gestión comunitaria de los recursos naturales en Filipinas<sup>3</sup>, Camboya (Nong y Marschke, 2006), Vietnam, Indonesia y Sri Lanka.

Por otra parte, podemos profundizar en algunas de las acciones emprendidas en Camboya. La investigación-acción empezó ahí hace casi 12 años mediante varios proyectos realizados en áreas costeras y montañosas. Se trata de un caso interesante de descentralización puesto que este país ha promovido recientemente un sistema de gobernanza participativa que ofrece la oportunidad de la gestión comunitaria en el sector pesquero (también en la gestión forestal), en el cual iniciativas de co-manejo están tomando forma. Más del 85% de la población de Camboya depende de este importante y crítico recurso. Desafortunadamente, éste ha disminuido considerablemente durante la década de los noventa<sup>4</sup>. Hasta el año 2001, el manejo de los recursos naturales en Camboya se apoyaba en un sistema de gobernanza centralizado, en el cual los ricos recursos pesqueros (que incluyen el muy productivo lago de Tonle Sap

<sup>3</sup> Para más detalles véase también: E. M. Ferrer 2003, Historical overview of community-based coastal resources management. Paper presented at the CBNRM Festival June 2-4, 2003. Subic, Philippines.

<sup>4</sup> Véase CBRM Learning Institute 2005 (<http://www.cbnrmi.org/english.html>); y para un resumen reciente: Nong y Marshcke en Tyler (2006).



y los ríos asociados Mekong y Bassac) eran administrados a través de un sistema de lotería. Empero, de modo sorpresivo, en 2001 el primer ministro decidió cambiar de sistema y dar el 50% de las zonas implicadas a grupos comunitarios (Ratner, 2006).

Si bien surgieron algunas discusiones aisladas sobre el co-manejo o la gestión comunitaria de los recursos, existían pocas habilidades o enfoques legales de gobernanza. Durante los últimos 5 años, el gobierno ha trabajado de manera activa para promover esta nueva orientación. Estableció un marco legal que incluye un sub-decreto nacional para el sector pesquero y forestal y creó una oficina de desarrollo comunitario en su Departamento de Pesca, además de que promueve la pesca comunitaria en lugares seleccionados dentro del país. Por ejemplo, estadísticas recientes sobre el sector pesquero registran que se han creado más de 500 grupos comunitarios y que la exigencia de facilitar este proceso está creciendo exponencialmente a medida que la nueva orientación se conoce mejor. Sin embargo, no cabe duda que el gobierno no estaba bien preparado para este cambio de política, de suerte que el Departamento de Pesca, tanto a nivel nacional como provincial, ha tenido que realizar grandes esfuerzos para responder a la demanda. Esta situación tiene varios aspectos negativos, pues muchas pesquerías comunitarias se han formado careciendo de una base legal, un territorio bien delimitado y un plan de manejo o de áreas de conservación designadas (CFDO, 2006). Empero, es importante recordar que no obstante que en años anteriores parte del trabajo del CIID empezó a escalas reducidas y en lugares aislados, actualmente son evidentes ciertos progresos. Esto debe ser visto, entonces, como un proceso a largo plazo. La mayoría de los rezagos se deben a las limitadas capacidades de las comunidades para emprender las etapas legales incluidas en el reciente decreto gubernamental (CFDO, 2006), y a los limitados medios del Departamento de Pesca para darles un apoyo y soporte eficiente.

Con todo, podemos destacar algunos hechos positivos a propósito de la consolidación de una gobernanza costera participativa.

- 1.- *El desarrollo de una serie de opciones prácticas para promover una gobernanza ambiental a varias escalas y en varios sectores.* La organización y capacitación comunitaria es uno de los resultados más importantes. La organización comunitaria a escala local ha sido muy efectiva para transferir preocupaciones locales a niveles más altos, en un proceso que creó un contexto favorable para la búsqueda del cambio. Estas plataformas organizadas sirven como “espacios de diálogo o de aprendizaje” que permiten a tales grupos comunitarios solicitar asistencia a niveles de gobierno más elevados (distrital o provincial, por ejemplo) y, por lo tanto, experimentar con varias opciones para la mejora de su sistema ecológico y social. Este enfoque de experimentación permite probar técnicas de mejoramiento de los recursos (por ej.: replantar manglares), téc-

nicas que incrementan las capturas de pescado, y que son útiles para muchos otros bienes públicos en términos del mejoramiento general del medio ambiente del Santuario Salvaje de Peam Krasoap (Marschke, 2003). Hemos visto que estas plataformas pueden ocasionar tanto fracasos como éxitos. La plataforma de Camboya, por ejemplo, experimenta varios tipos de actividades económicas con un éxito “mínimo”, pero mantiene cierta continuidad a pesar de los retos. Con el esfuerzo de los gobiernos nacionales y provinciales, el trabajo de mejoramiento de la base de recursos ha sido reduplicado exitosamente en varios lugares vecinos, tales como la región de Binangonan en Filipinas, la laguna de Tam Giang, cerca de Hue en Vietnam, y en otros lugares de Camboya. Una vez establecidas y en funcionamiento, estas comunidades de “aprendizaje” emprenden otras actividades, tales como la reducción del uso de técnicas ilegales de pesca.

- 2.- *El papel y las responsabilidades de algunos usuarios involucrados en la gobernanza ambiental son más claros.* En todo caso, es necesario modificar primero el rol de los usuarios y el del gobierno. Esta etapa de capacitación es crítica para los pasos siguientes, y frecuentemente exige la asistencia de un agente externo de cambio (una ONG o una agencia gubernamental) para facilitar el comienzo, asegurar la formación e incluso buscar recursos financieros modestos y de otro tipo. Un buen ejemplo de un cambio significativo es el del personal de la Secretaría del Medio Ambiente, que anteriormente intervenía como instancia de control y autoridad, y ahora se apoya en mecanismos más descentralizados, los cuales facilitan las discusiones. De hecho, algunos observadores externos han mencionado que tanto a nivel provincial como local, el personal de la Secretaría del Medio Ambiente desempeña en la actualidad un papel más parecido al de una ONG que al de las agencias de gobierno.
- 3.- *Es posible comprender mejor los costos y beneficios de la gobernanza participativa.* Uno de los mayores problemas ligados a muchos de estos enfoques reside en los crecientes costos de transacción. Los ejecutores de los proyectos no han sido capaces de medir de manera cuantitativa estos factores, aunque algunos indicadores cualitativos sugieren que la mayoría de los grupos comunitarios piensan que los beneficios obtenidos con las actividades mencionadas sobrepasan los costos, que son cada vez más altos. Es innegable que los costos han crecido (la mayoría de los costos corresponden a los encuentros y las sesiones de trabajo con los representantes del gobierno). Al respecto, en Camboya se está emprendiendo actualmente un estudio cuantitativo de largo plazo.
- 4.- *Los usuarios locales y las autoridades gubernamentales respaldan con mayor fuerza la gestión comunitaria en ecosistemas frágiles y marginales.* Por

ejemplo, los Comités de Manejo del Pueblo, que se valen del trabajo de sus miembros, han sido muy exitosos en la reforestación de manglares en áreas degradadas por la fabricación de carbón (Marschke y Nong, 2003). Los comités de monitoreo del pueblo confirman que los habitantes ven ahora de manera clara los beneficios derivados de estos esfuerzos, y no únicamente en lo que concierne al mejoramiento de los ecosistemas deteriorados sino también a la reducción de las causas de esta degradación. No cabe duda que todo esto tiene un impacto positivo sobre la seguridad alimenticia y los ingresos de los habitantes.

## **¿Cómo asegurar una gobernanza exitosa?**

Nos parece útil tratar de vincular el trabajo hecho junto con varias organizaciones que colaboran en esta publicación con el de otros grupos que han logrado conseguir buenos resultados en la promoción de enfoques de gobernanza. Esto servirá de base de discusión para el capítulo conclusivo, donde haremos un balance de los resultados obtenidos por los investigadores en ciencias sociales y naturales de la Península de Yucatán sobre el programa de gobernanza costera y descentralización.

Una pregunta retórica podría ser planteada: ¿Qué haríamos si una agencia importante de desarrollo nos diera varios millones de dólares para el diseño de un mejor sistema de manejo? Por el momento, nos parece que no sabemos bien cómo debe ser una gestión comunitaria exitosa de los recursos acuáticos. En este sentido, tal vez sea mejor admitir que tenemos únicamente respuestas parciales para esta pregunta. En la mayoría de los casos, el “éxito” parece más o menos estable, aunque tal vez valga la pena reconocer que no existe consenso sobre la manera de definirlo.

En las líneas siguientes mencionaremos algunas lecciones iniciales y no exhaustivas. Son una muestra de lo que hemos alcanzado hasta el momento. Este material podría ser utilizado junto con la información que será colectada en las ulteriores fases de los proyectos.

Además de la consulta de autores tales como Pomeroy (2007), Cunningham y Bostock (2005), sugerimos el examen de las problemáticas siguientes:

### *Percepción compartida del problema y voluntad de cambio*

Seixas y Davy (2007) discuten una serie de casos exitosos de gestión comunitaria basándose parcialmente en lo que se ha hecho en la “Iniciativa del Ecuador” (programa

del CIID). Concluyen que la comprensión compartida del problema es un factor clave en el control de las crisis ligadas a la degradación de los recursos.

### *Devolución de poder (capacitación en conocimiento)*

La devolución de poder constituye un elemento importante. Empero, la mayoría de los casos no proveen respuestas simples para definir lo que es el éxito<sup>5</sup> en este campo. Por ejemplo, estudios de caso en Filipinas, en donde un proceso de devolución de poder está en marcha desde hace 20 años, sugieren la existencia de algunos logros positivos (por ej.: la creación de Áreas Marinas Protegidas<sup>6</sup>), manejados a niveles locales y con un cierto mejoramiento de los ecosistemas. Hasta el momento, sin embargo, no se trata de lecciones definitivas y la situación sigue siendo objeto de discusiones y debates<sup>7</sup>.

### *Comprensión de los usuarios clave y de sus responsabilidades*

Una serie de lecciones aprendidas en varios casos ligados al sector acuático (Filipinas, Brasil, el Caribe, México...) muestra que un cambio en las funciones y responsabilidades es un factor crítico para una implementación exitosa de la gestión comunitaria. El gobierno es uno de los actores principales, pero en la mayoría de los casos es difícil hacerlo cambiar de actitud. En la mayor parte de los países, el gobierno (en cualquier departamento y a cualquier nivel: Medio Ambiente, Recursos Naturales, Pesquerías) tiene la responsabilidad legal de manejar los recursos para el bienestar público, de suerte que tiene que estar involucrado. Además, en sí mismo, el gobierno es un “sistema complejo” que promueve una serie de políticas a menudo contradictorias, manejadas por varias sub-organizaciones y mediante la intervención, en varios niveles, de diferentes estilos administrativos, mismos que cambian según el tiempo, el desafío y el lugar (Seixas y Davy 2007a; Seixas, Davy y Leppan, en prensa).

<sup>5</sup> Véase por ejemplo: Bene y Neiland (2004).

<sup>6</sup> Véase: <http://www.da.gov.ph/FishCode/c3a2s68-79.html>

<sup>7</sup> Véase: FAO, 2005 <http://www.fao.org/docrep/006/75055e/y5055e07.htm> y, <http://www.cbcrmllearning.org/Publications.htm>.

## *Evolución del pensamiento*

La discusión anterior sobre el manejo comunitario de los recursos naturales y sus varias formas de co-gestión ha dado lugar en la actualidad a enfoques de co-manejo adaptativo<sup>8</sup>, en los cuales se atribuye una gran importancia a la evolución del pensamiento, especialmente con respecto a los problemas de escala y de nivel.

## *Importancia de la capacitación*

Muchos especialistas subrayan que la falta de capacitación de la mayoría de los usuarios representa un límite importante. No obstante, tenemos que precisar de mejor manera qué capacidades son necesarias y determinar en qué circunstancias estas capacidades representan un reto mayor<sup>9</sup>. Es importante hacer notar aquí los retos que existen también al nivel de los investigadores, ya sea en términos del desarrollo de enfoques interdisciplinarios en ciencias sociales y naturales, como de combinar de mejor manera cuestiones de teoría y de práctica.

## *Leyes, legislación y voluntad política*

Una publicación reciente de la FAO (2005), titulada *Leyes y Enfoques Legislativos para el comanejo*, provee resúmenes útiles para los casos de 13 países. Nuestra intención es revisar este trabajo y establecer formas de colaboración, aunque dejando la mayoría de los detalles a nuestros interlocutores de la FAO.

## *Refuerzo*

Se trata de un aspecto aún poco estudiado en esta área de trabajo. Cuestiones concernientes a dónde, por qué y cuándo los proyectos funcionan, con qué autoridades,

<sup>8</sup> Para más detalles y definiciones de términos véase el sitio siguiente: <http://www.resalliance.org/1.php>.

<sup>9</sup> Para una reseña de la investigación en el Caribe, véase Breton *et al.*, 2006. Manejo de recursos costeros en el Gran Caribe. Resiliencia, adaptación y diversidad comunitaria. Accesible en Internet: [http://www.idrc.ca/es/ev-97371-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/es/ev-97371-201-1-DO_TOPIC.html).

quién financia y qué es lo que sucede cuando los conflictos generan violencia, son puntos que deben ser abordados con mayor profundidad. Así, por ejemplo, el refuerzo de los miembros de la comunidad ante los agentes gubernamentales se ha practicado a modo de experimento en varios sistemas y con resultados variados en Brasil y Filipinas.

### *Actividades alternativas, actividades sustentables*

La mayoría de los investigadores subrayan que éste es uno de los factores más importantes y que el desarrollo de actividades alternativas adecuadas es crucial para reducir la presión sobre los recursos básicos. Algunos avances conceptuales significativos se han obtenido a través del Enfoque de Alternativas Sustentables<sup>10</sup>, pero el progreso en términos de la vinculación con la práctica y de la puesta en marcha de opciones alternativas ha sido un proceso más bien lento.

### *Costos y beneficios*

Tal como fue mencionado para el caso de Camboya, existe evidencia cualitativa que sugiere que los costos son frecuentemente compensados por los beneficios, aunque se carece de datos confiables que permitan emprender una comparación adecuada de los diferentes estudios de caso para poder evaluar de modo concluyente esta dimensión.

Lo anteriormente expuesto ha pretendido subrayar algunas de las preocupaciones centrales sobre varias iniciativas emprendidas por el CIID en varias partes del mundo. Como se dará cuenta el lector, la mayoría de estas iniciativas se caracterizan, frente a los numerosos cambios a nivel ecológico y socio-político y a varias escalas, por fórmulas experimentales que dan mucho peso a los factores temporales. Sabemos que no existen fórmulas mágicas pero hemos visto que muchos pasos significativos dependen fuertemente de las acciones promovidas por las comunidades locales, especialmente cuando éstas pueden reforzar sus acciones con el apoyo de la investigación interdisciplinaria.

<sup>10</sup> Véase: [http://www.livelihoods.org/info/info\\_guidancesheets.html/](http://www.livelihoods.org/info/info_guidancesheets.html/).

## El valor ilustrativo de la Península de Yucatán

La mayor parte del trabajo del CIID se refiere al manejo de recursos naturales en ecosistemas frágiles donde la población local enfrenta problemas significativos de subsistencia. Por lo tanto, estamos convencidos de que con esta publicación tenemos la valiosa oportunidad de apoyar y alentar a los investigadores mexicanos involucrados en la comprensión y el fortalecimiento del proceso de descentralización del manejo de los recursos costeros de la península de Yucatán. No cabe duda que ello puede representar una contribución importante para iniciativas similares en otras partes del mundo. Muchas de las ideas de esta publicación provienen del encuentro en Mérida de 2005 (Fraga *et al.*), el cual permitió movilizar a varias personas involucradas actualmente en este proceso. Esperamos profundizar, en el capítulo final, en los elementos destacados por esos esfuerzos anteriores y proponer así nuevas etapas de colaboración.

En la Península de Yucatán habitan más de 3 millones de personas, las cuales enfrentan problemas ecológicos crecientes. Debido a las características del suelo, sus recursos hidrológicos son un factor limitante para su desarrollo socioeconómico pues son vulnerables y enfrentan riesgos de contaminación. Existen pocos ríos en la región interior o en la costa, de manera que el agua fresca proviene de sistemas subterráneos; situación que implica muchas restricciones en términos de producción y consumo, especialmente en áreas rurales pobres que carecen del equipo necesario para la extracción del líquido (SEMARNAT, 2006). A un nivel más amplio, este tipo de medio ambiente representa aproximadamente el 10% de la superficie del planeta y contiene el 25% del agua fresca disponible (Arce Ibarra, 2007:150).

La Península de Yucatán posee aguas costeras de alta productividad primaria, con una gran diversidad de flora y fauna, y una importante plataforma continental, especialmente en los estados de Campeche y Yucatán. Estas aguas, además, experimentan tormentas tropicales cíclicas, y su sector pesquero, constituido en su mayoría por pequeños productores (90%), se ha caracterizado en los últimos años por un cierto estancamiento. Además, la práctica desaparición de la industria henequenera en la década de los setenta generó fuertes migraciones desde las regiones interiores hacia las costas; fenómeno que incrementó la explotación de los recursos marinos y la contaminación. Según la FAO, entre 1982 y 2000, el número de pescadores se expandió de 40,000 a 100,000 en el Golfo de México, sin embargo, durante el mismo periodo, el volumen de la captura de camarón tuvo una disminución del 10% anual, y muchas otras especies importantes han registrado una baja anual del 7% desde 1997 (FAO, 2003). Como en el caso de otras zonas costeras, la Península de Yucatán se caracte-

riza por la disminución de sus recursos marinos; esta situación tendrá consecuencias sobre la manera como se pondrá en marcha la descentralización.

Al mismo tiempo, la Península de Yucatán se caracteriza por la presencia de dos nuevas e importantes actividades económicas, a saber, la explotación petrolera en Campeche y el turismo internacional en Quintana Roo. Ambas representan importantes fuentes de divisas externas, las cuales influyen fuertemente en el futuro económico del país y contribuyen a la diversificación de los actores sociales en las comunidades. Como sucede en otras partes del mundo, diversas innovaciones económicas pueden compensar durante ciertos periodos el deterioro de las actividades tradicionales, pero de manera simultánea también pueden generar nuevos problemas y retos, los cuales no pueden ser olvidados en la perspectiva de la descentralización. Si añadimos a esta creciente diferenciación social y económica la presencia significativa de divisiones étnicas entre mayas y no mayas en la Península, situación que puede influir en los canales de comunicación entre las autoridades y la población local, entonces no tendremos dudas de que esta región comporta un gran valor ilustrativo para muchos programas de descentralización a nivel mundial. Las partes que siguen demuestran con claridad que las acciones emprendidas por varios administradores e investigadores en la Península de Yucatán se inscriben dentro de un contexto en evolución y en el cual la descentralización constituye un vector imprescindible para prever su futuro.

## Objetivos, clientela y plan de publicación

*Julia Fraga y Sabrina Doyon*

Esta publicación tiene su origen en varias iniciativas tanto institucionales como individuales. Surge de una larga experiencia de trabajo con el CIID desde el año 2000, cuando dos proyectos de Yucatán formaron parte, en su primera fase, del Programa de manejo de base comunitaria de recursos costeros en el Caribe. Sin duda, la manera de realizar investigación, involucrando la participación tanto de científicos naturales y sociales como de instituciones y usuarios locales, constituyó un reto para todos aquellos que estamos interesados en los problemas socio-ambientales de la Península de Yucatán.

Los temas costeros fueron cobrando visibilidad en la península desde hace dos décadas, y desde finales de los años noventa el tema de la descentralización y de la gobernanza ha llamado la atención de muchas agencias internacionales y dado lugar



a programas diversificados en muchos países de América Latina, África y Asia, en los cuales el manejo de los recursos naturales ha sido una prioridad. Este contexto ha generado el establecimiento de nuevos planes de ordenación en las burocracias nacionales, la remodelación de programas de estudios y de investigaciones en centros universitarios, y ha permitido mantener y revitalizar las acciones de varias ONG's en la evaluación de los niveles locales. El plan de intervención de la SEMARNAT en la Península de Yucatán, adoptado en septiembre 2006 y elaborado en colaboración con el PNUD-NOAA-GPA, constituye un punto de referencia importante para esta publicación y es una buena ilustración de los resultados ligados a estas transformaciones recientes, por ejemplo, el aceleramiento del proceso de descentralización en el manejo ambiental desde el año 2000 y previamente desde el surgimiento y consolidación de una agenda ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Uno de los primeros objetivos del libro es otorgar a investigadores de instituciones gubernamentales, universidades y ONG's la posibilidad de reflexionar sobre una temática común: el impacto de la descentralización en el manejo ambiental de esta región mexicana. Aunque hasta cierto punto todos están directamente involucrados en iniciativas ligadas a la descentralización y tienen la oportunidad de intercambiar sus preocupaciones, en realidad sus acciones y esfuerzos se desarrollan en contextos administrativos y científicos diferenciados e influidos por el nivel o escala de sus intervenciones, y entre los cuales no existe aún una verdadera concertación. Es indudable que planificar un desarrollo a nivel regional que busca tomar en cuenta las diversidades locales, genera altos costos de transacción que no pueden ser reducidos sin esfuerzos adicionales de coordinación y de intercambio de información.

Después de una sección inicial (Introducción y Parte I) que trata de ubicar el caso mexicano, y el de la Península de Yucatán en particular, en la trayectoria de la descentralización a nivel mundial, la parte II toca las acciones y visiones de investigadores que pertenecen a instituciones gubernamentales, tanto a nivel federal como estatal, con énfasis en sus intervenciones en el nivel regional. La parte III informa al lector sobre los desafíos de investigación de científicos que laboran en centros universitarios con evidentes preocupaciones en las problemáticas más sobresalientes en sus respectivos estados. La parte IV pone más atención en los esfuerzos de investigación en los niveles locales, de manera específica cómo los efectos (positivos-negativos) de la descentralización son perceptibles. La publicación busca precisamente destacar cuáles son, a varios niveles institucionales, los principales retos que deben enfrentar los investigadores y, en conclusión, identificar las maneras de reducirlos. Puesto que en muchos países existen estructuras similares de gobernanza (gobierno federal, estatal o provincial, municipal) y de investigación, esperamos que las lecciones aprendidas con el caso mexicano tendrán un valor ilustrativo para una

clientela mucho más amplia de otros lugares del mundo que sin duda tienen un fuerte componente de zonas costeras.

El segundo objetivo es profundizar en las relaciones que existen entre las nociones de descentralización y territorialidad. Tal como subrayan con particular énfasis ciertos autores, uno de los problemas principales con respecto a la descentralización, puesto que implica la transferencia de poderes o recursos del centro a la periferia, es precisamente el de identificar escalas pertinentes de decisión e intervención. Cabe señalar que desconcentración y descentralización no son sinónimas; mientras la primera implica el traslado de facultades y recursos económicos de oficinas centrales del gobierno federal a sus representaciones o delegaciones federales en las entidades federativas, la segunda comprende la transferencia de facultades y recursos económicos del gobierno federal al gobierno estatal y al municipal.

Frecuentemente, las divisiones administrativas, regionales o locales son el resultado de una historia influida por una multitud de factores, no únicamente ligados a las características ecológicas, sino también a la colonización, a los desplazamientos de poblaciones por conflictos políticos, y a la emergencia de nuevas industrias que atraen nueva mano de obra con el resultado de la generación progresiva de desigualdades que no se avienen a un modelo firme de descentralización. La dificultad reside entonces en la identificación de unidades o niveles de intervención en los cuales una política dada sea capaz de una cierta aplicabilidad sin presuponer costos de transacción demasiados altos. La Península de Yucatán, con sus tres estados y 125 municipios -éstos últimos distribuidos de manera muy desigual entre los estados-, constituye un laboratorio social interesante para cualquier persona interesada en estudiar las consecuencias entre unidades de intervención. Esta situación, que representa un gran desafío a nivel de la investigación, presupone esfuerzos adicionales de ajuste entre actores con responsabilidades diferenciadas en términos de decisión e intervención. El problema aquí no es únicamente identificar zonas o puntos de intervención pertinentes, sino ver cómo se puede establecer un cierto equilibrio entre usuarios con un poder económico y político desigual.

Un tercer objetivo busca ilustrar la validez, dentro de enfoques de descentralización, de una contribución científica mejor compartida entre las ciencias naturales y las sociales. En el caso de México, como en otros países, la descentralización del manejo ambiental, tal vez reforzada cuando se trata de zonas terrestres y marítimas a la vez, depende generalmente de enfoques y planes derivados de las ciencias naturales. De suerte que los esfuerzos iniciales de identificación de problemas de manejo se basan en estudios detallados sobre las características físicas del medio ambiente y el grado de deterioro de los recursos naturales, a veces completados con algunas estadísticas sobre la demografía y los sectores económicos presentes. Sin negar la

pertinencia casi absoluta de esta base de planeación para establecer programas y parámetros de descentralización en sectores determinados, se debe admitir que raramente se profundiza en los rasgos principales de la organización social y política que prevalece en los municipios y comunidades, en los niveles de capacitación de sus líderes y sobre todo en la percepción que tiene la gente local sobre intervenciones anteriores y actuales de representantes del Estado y de la academia. Parecería que la parte “social”, referida como sumamente importante por la mayoría de los promotores de la descentralización a nivel discursivo, es percibida realmente como necesaria cuando el proceso de descentralización toca niveles inferiores de intervención, es decir, a las comunidades locales. Esta orientación tiene una doble desventaja. Primero, presupone que muchos planes de descentralización en ciertas regiones o sectores disminuyen la importancia de los “factores sociales” en su elaboración inicial, enfatizando su base material. Segundo, al limitar la importancia de lo “social” al nivel local, presupone que no es necesario tomar en cuenta a los actores involucrados en niveles intermedios o más elevados. Sin embargo, muchos estudios subrayan categóricamente que las características internas de la burocracia o de la academia (estratificación interna, criterios de promoción, intereses de vinculación con las comunidades) tienen mucho que ver con la percepción de la descentralización y la manera como es promovida, particularmente en México. En esta publicación, encontramos un buen equilibrio entre investigadores tanto de las ciencias naturales como sociales, principalmente biólogos, antropólogos y geógrafos.

Otro objetivo, más ligado a planes de ordenamiento, tiene que ver con las características ecológicas específicas de la Península de Yucatán. La ausencia casi completa de ríos abiertos y de áreas montañosas hace que un enfoque muy utilizado actualmente por los planificadores, ecologistas y geógrafos sea el de manejo de “cuencas”, tiene un valor de aplicación reducido en la Península de Yucatán. Sin insistir aquí en los mecanismos de contaminación vinculados a las características hidrológicas y cársticas de la región, importa señalar que no dejan de tener consecuencias en la movilización de una población a nivel regional cuando se trata de manejo ambiental. Argumentos utilizados para sensibilizar a la gente sobre las relaciones estrechas entre la zona interior y la zona costera en términos de contaminación -muy perceptibles cuando existe un enfoque de manejo de “cuencas”-, no se pueden aplicar tan fácilmente en el caso de la Península de Yucatán. En esta publicación dejamos ver cómo los investigadores, tanto de ciencias naturales como sociales, analizan esta situación y profundizan en las modalidades de descentralización ambiental en la región en el corto y el largo plazo.

Como bien se subraya en el capítulo introductorio, no cabe duda que en esta publicación, además de los investigadores mexicanos, españoles y canadienses directa-

mente involucrados en ella, investigadores de muchos otros países podrán encontrar en el caso de la Península de Yucatán una rica base comparativa que les ayudará a enriquecer sus propias experiencias, especialmente en lo que toca a la descentralización ambiental en zonas costeras. La diversidad ecológica, social y cultural de la Península constituye una base de experimentación de la cual pueden ser aprendidas muchas lecciones y destacadas iniciativas de intercambio, tanto a nivel científico como político-organizacional, con varias categorías de usuarios directamente afectados por procesos de descentralización.

Finalmente, dejamos al lector un total de 16 capítulos distribuidos en cuatro partes que componen este libro. Los cuatro capítulos de la primera parte ofrecen la experiencia de autores reconocidos en la materia, y con una larga experiencia en México y en la Península de Yucatán. Los tres capítulos de la segunda parte, ilustran el contexto mexicano y peninsular con temas puntuales y emergentes, tales como la propuesta de Alianzas Intermunicipales Costeras, las Áreas Naturales Protegidas y el papel de las instituciones nacionales en el sector pesquero y acuícola.

Los cuatro capítulos de la tercera parte centran su interés en los procesos peninsulares donde el petróleo, la pesca y el turismo constituyen los sectores económicos dinámicos de los tres estados de la península. En esta parte introducimos un capítulo sobre la experiencia de un grupo de investigadores de diferentes campos del conocimiento, provenientes de diferentes institutos, universidades y estados enfrentados al reto de trabajar conjuntamente para generar los ordenamientos ecológicos territoriales. Los cinco capítulos de la cuarta y última parte analizan a un nivel más local sea el de municipio, región y localidad los procesos socio-ambientales, intervención comunitaria, expansión de actividades económicas y estrategias locales de planeación. Por último, la conclusión final es un esfuerzo reflexivo sobre la descentralización y los enormes desafíos que representa para aterrizarlo al nivel municipal teniendo en cuenta los actores múltiples que interactúan desde lo global y lo local en un contexto de interfase, las zonas costeras.

## Bibliografía

- Aide T. M. y H. R. Grau, 2004. Globalization, migration and Latin American ecosystems. *Science*, 303 (5692): 1915-1916.
- Arce Ibarra, A. M., 2007. Assessing livelihoods, aquatic resources and non-monetary values of local natural resources in Mexico's lowland Maya area. Ph. D. Thesis, Interdisciplinary program, Dalhousie University. Halifax, Canada.

- Béné C., y Neiland, A. E., 2004. Empowerment reform, yes ... but empowerment of whom? Fisheries decentralization reforms in developing countries: a critical assessment with specific reference to poverty reduction. *Aquatic Resources, Culture and Development*, 1: 35-49.
- Breton Y., *et al.* 2006, Manejo de recursos costeros en el Gran Caribe. Resiliencia, adaptación y diversidad comunitaria., Ediciones Mayol, Colombia, IDRC.Ottawa: [http://www.idrc.ca/es/ev-97371-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/es/ev-97371-201-1-DO_TOPIC.html).
- CFDO, 2006 (Community Fisheries Development Office) Department of Fisheries Cambodia (briefing and personal communication).
- Christie, P, D. Bradford, R. Garth, B. Gonzalez, M. Hostetler, O. Morales, R. Rigby, B. Simmonds, E. Tinkam, G. Vega, R. Vernooy, y N. White, 2000. Taking care of what we have. CIDCA and IDRC. 169 p.
- CIID, 2007. Social learning for adaptation. Rural Poverty and Environment Program. [http://www.idrc.ca/en/ev-81763-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/en/ev-81763-201-1-DO_TOPIC.html).
- CIID, 2005. Rural Poverty and Environment Program. [http://www.idrc.ca/en/ev-81668-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/en/ev-81668-201-1-DO_TOPIC.html)
- Cunningham y Bostock, 2005. Successful fisheries management: issues, case studies and perspectives. Eburon. 240 p.
- FAO, 2003. Mexico fisheries "country profile" the United Mexican States, Rome .
- FAO, 2005. Guidelines for designing data collection systems for co-managed fisheries. Part 1: practical guide and Part 2: technical guidelines, FAO Rome Part 1 42 p & Part 2 108p.
- FAO, 2005. Policy and legislative frameworks for comanagement (Leyes y enfoques legislativos para el comanejo). Rome 66 p.
- Fraga J., *et al.*, 2005. Taller peninsular: manejo de base comunitaria de recursos costeros en el Caribe, Mérida, Yucatán.
- Marschke, M., 2003. From planning to action: what can resources management committees do "on the ground"? *Cambodia Development Review*, 7(3): 7-10, 12.
- Marschke, M y K. Nong, 2003. 'Adaptive co-management: lessons from coastal Cambodia', *Canadian Journal of Development Studies*, 24(3): 369-83.
- Nong K., y M. Marschke, 2006. Building Networks of support for community-based coastal resource management in Cambodia. p 151-166. In: S. Tyler (ed.) Communities, livelihoods and natural resources IDRC/ITMG Press 420 p.
- Ollsen, P., C. Folke, y F. Berkes, 2004. Adaptive co-management for building resilience in social-ecological systems. *Environmental Management*, 34: 75-90.
- Palmer, C., y S. Engel. Accepted. 'For better or for worse? Local impacts from the decentralization of Indonesia's forest sector.' forthcoming in *World Development*, end-2007.

- Pomeroy R., 2007. Conditions for successful fisheries and coastal resources co-management: lessons learned in Asia, Africa and the wider Caribbean. *In*: Armitage, Berkes, and Doubleday (eds). Adaptive co-management: learning, collaboration and multi level governance. UBC Press.
- Ratner, B., 2006. Community management by decree? Lessons from Cambodia's fisheries reform. *Policy Review: Society and Natural Resources*, 19:79-86.
- Ribot J. C., *et al.*, 2006. Waiting for democracy: the politics of choice in natural resource decentralization, World Resource Institute, Washington D.C.
- Seixas, C. S., y B. Davy, 2008. Self-organization in integrated conservation and development initiatives. <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/viewFile/2420>
- Seixas, C. S., Davy, B. y W. Leppan. Lessons learned on community-based conservation and development from the 2004 Equator Prize finalists. *Canadian Journal of Development Studies* (in press).
- SEMARNAT, 2006. Regional action program for the control of land-based sources of marine pollution in the Yucatan Peninsula, Gobierno de México, México, D.F.
- Smith, A. H., y R. Walters, 1991. Co-management of the white sea urchin resource in St. Lucia. Paper presented at the IDRC Workshop on Common Property Resources, Winnipeg, Canada, September 1991. *CANARI Communication* No. 38:12 pp.
- Lutz, W. L. Prieto, y W Sanderson, (eds.), 2000. Population, development and environment on the Yucatan Peninsula. IIASA 257 p.
- Wilder M. y P.R. Lankao, 2006. Paradoxes of decentralization: water reform and social implications in Mexico. *World Development*, 34(11): 1977-1995.

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

## **Parte 1**

### **Manejo ambiental y descentralización: un enfoque analítico, institucional y geográfico**



*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

## **La descentralización a nivel mundial: tendencias y debates**

*Yvan Breton y Agnès Blais*

### **Descentralización: un rompecabezas semántico**

**C**omo es el caso de muchos términos ligados al desarrollo y las transformaciones sociales, el de descentralización ha sido objeto de numerosas discusiones, análisis e intervenciones a nivel mundial en los últimos años. Constituye ahora la base principal de discursos y pensamientos sobre el futuro del planeta. Aunque tiene una larga historia y consta de componentes diversificados, su reaparición en un contexto de globalización y privatización le confiere una aparentemente nueva significación que pone énfasis en la necesidad de promover una mayor participación de la sociedad civil en las tomas de decisión y planes de manejo del Estado. En esta introducción al tema se subraya el carácter difuso y la polisemia del término descentralización, a fin de subrayar la necesidad de utilizar enfoques semánticos más críticos para entender mejor sus componentes y consecuencias. Este es uno de los objetivos centrales de esta publicación, principalmente por lo que toca al actual proceso de descentralización en el manejo de recursos costeros en México.

El primer punto que debe ser subrayado es que las transformaciones políticas que han caracterizado la evolución de la sociedad civil en décadas recientes están estrechamente asociadas con la reaparición de términos tales como gobernanza, democratización, co-manejo, transversalidad, participación de los ciudadanos, etc., utilizados como trampolines de movilización para los gobiernos nacionales y las poblaciones locales. Frecuentemente insertados en los discursos oficiales y planes de acción de

organizaciones y agencias internacionales, estos términos son raramente objeto de un fuerte cuestionamiento teórico. El hecho de que provengan de y sean promovidos por instituciones que tienen un papel muy visible a nivel mundial, les confiere de manera casi automática un status oficial y legítimo que facilita su difusión en las burocracias nacionales e, indirectamente, en las instituciones de la sociedad civil.

Al adquirir así, de manera progresiva, una visibilidad más fuerte, son frecuentemente definidos como nuevos medios de movilización de varios actores en su búsqueda de una mejor equidad social y económica. No obstante, procediendo de esta manera, uno puede olvidar que, siendo una “construcción social” caracterizada por una gran maleabilidad, el término descentralización puede referir a una serie interminable de contextos concretos y esfuerzos parciales, en los cuales su supuesto carácter innovador oculta sus manifestaciones anteriores y su rica trayectoria histórica.

Esto constituye el primer elemento sobre el que se llama la atención: a nivel mundial, la descentralización no es un fenómeno totalmente nuevo. En muchas sociedades precapitalistas y por largos periodos, la descentralización ha sido el principal mecanismo de gobernanza o de organización política. Esto significa que cuestionando la pertinencia de la descentralización como orientación política, uno puede aprender muchas lecciones del pasado y no únicamente utilizar el término de manera indiferenciada y aparentemente neutra, como frecuentemente es el caso.

El segundo punto de atención corresponde a las raíces históricas, de acuerdo a las cuales la descentralización tomó forma en contextos demográficos, culturales y económicos muy diversificados que influyeron sobre su vitalidad como mecanismo de gobernanza. Si, por un lado, el incremento de población en la antigua China o en Japón durante la Edad Media dio lugar a ciertas formas de centralización, por el otro, aun con una estructura estatal y de clases durante el periodo clásico, la civilización maya se apoyó durante mucho tiempo en una organización política descentralizada. Aunque diferente hasta cierto punto, el contexto que prevalece actualmente a nivel mundial todavía se encuentra influido por varios factores que explican las formas extremadamente diversificadas de la descentralización.

Un tercer punto a destacar es que descentralización y centralización no deben ser concebidas como términos en oposición en un sentido dialéctico, es decir, como si uno fuese la negación del otro. Ninguno puede ser percibido de manera absoluta o unívoca, sino más bien como partes de un continuo cuyos polos no pueden ser plenamente actualizados para mantener todo tipo de organización social. La cuestión central es entonces saber en qué condiciones y contextos particulares su elasticidad puede variar y qué grado de elasticidad puede ser alcanzado. Una vez que esta cuestión se resuelva, queda el problema de cómo en un país o administración nacional particular la descentralización puede ser promovida en sectores de inter-

vención caracterizados por elementos variables. Las zonas costeras, por ejemplo, a nivel mundial mantienen características específicas diferentes a las zonas centrales continentales en términos de recursos naturales y de usuarios; mismas que deben ser tomadas en cuenta a fin de consolidar un manejo descentralizado eficiente y exitoso. Esta publicación busca subrayar los principales retos que prevalecen en este sentido en el contexto mexicano, y trata de dilucidar cuáles son las ventajas y desventajas de la descentralización.

## Enfoque general para la descentralización

A escala mundial, las políticas de descentralización retoman fuerza a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa. Término ligado al desarrollo y al discurso que orienta a los Estados hacia el crecimiento económico, la descentralización llegó a ser una de las orientaciones mayores de las agencias internacionales (Banco Mundial, OCDE, FAO, USAID, CIDA, WRI...). El primer objetivo se centraba en promover un desarrollo definido y sustentable, es decir, establecer proyectos que permanecen una vez que se acaba la ayuda financiera y técnica de las agencias internacionales y que toman en cuenta las necesidades de las poblaciones locales. El segundo objetivo consistía en orientar a los países en desarrollo hacia una verdadera gobernanza, según el modelo de la democracia liberal. Las agencias definen la descentralización como la transferencia de poderes y de responsabilidades de cargos públicos de una administración central a organizaciones gubernamentales subordinadas o casi autónomas, o al sector privado. El Banco Mundial, por ejemplo, considera esta orientación como una reorganización de los sistemas financieros, administrativos y de prestación de servicios, y aun cuando insiste mucho en la necesidad de un enfoque global de la descentralización, la subdivide en tres tipos: política, administrativa y financiera (World Bank, 2007).

La descentralización *política* implica conferir más poder de decisión a los ciudadanos o sus representantes. Significa generalmente un fortalecimiento de los estados federados o de las municipalidades, de manera que las administraciones locales puedan desempeñar de manera eficaz sus funciones administrativas descentralizadas, para lo cual deben contar con ingresos suficientes -procedentes ya sea de fuentes locales (impuestos) o de transferencias monetarias del gobierno central-, además de ser capaces de tomar decisiones sobre los gastos. La descentralización *administrativa*, por su parte, tiene como objetivo redistribuir la autoridad y la responsabilidad de los recursos financieros a otras entidades gubernamentales de manera que puedan

prestar servicios públicos. Se subdivide en tres tipos: *des-concentración*, *delegación de poder* y *devolución*. En la *des-concentración*, considerada como la forma más débil, el gobierno central transfiere responsabilidades a oficinas regionales o locales, a veces desplazando plantillas y otras otorgando nuevas responsabilidades a la plantilla de estas oficinas, lo que si bien permite generar servicios más cercanos a los ciudadanos, mantiene una relación jerárquica entre las oficinas centrales y locales en el campo y no incrementa la participación de los ciudadanos en la gestión de los recursos o en las decisiones gubernamentales. La *delegación de poder* es una forma más avanzada de descentralización en el sentido de que los gobiernos centrales transfieren el proceso de toma de decisión y de administración hacia organizaciones semi-autónomas, las cuales finalmente deben informarles de sus acciones. Por último, en la *devolución de poder*, los gobiernos devuelven responsabilidades y poder de decisión a unidades administrativas locales casi autónomas con el estatuto de municipalidad; generalmente, la devolución se actualiza a través de transferencias de responsabilidades para el suministro de servicios a las municipalidades que eligen sus alcaldes o consejos, cobran sus propios impuestos y pueden tomar decisiones por lo que toca a inversiones.

En resumen, la descentralización busca de manera simultánea una mayor participación de los ciudadanos en las actividades económicas, políticas y sociales de los países y el aligeramiento del presupuesto de los estados de manera que se mejore la eficiencia de sus políticas públicas. La descentralización está presentada como una conciliación entre lo político -es decir, el estímulo de la democracia participativa y el respeto de la diversidad de las comunidades- y lo económico, mediante una gestión más eficaz. Por ejemplo, muchos programas de USAID buscan promover la democracia local, la eficacia gubernamental y la transparencia (World Resource Institute, 2002-2004).

Como es el caso de muchos conceptos desarrollados por las agencias internacionales en las últimas décadas, y frecuentemente definidos como nuevas soluciones para viejos problemas, el término de descentralización ha sido adoptado y utilizado por las burocracias nacionales para establecer relaciones más sólidas con los ciudadanos. Lo ilustra bien la Declaración de La Paz sobre la *descentralización y el fortalecimiento de las administraciones regionales y municipales y la participación de la sociedad civil*, adoptada en 2001 por la Organización de los Estados Americanos (OEA). Uno de los resultados más concretos de esta iniciativa ha sido la creación de una red interamericana de diseminación de información sobre diferentes programas nacionales de descentralización. Sin embargo, el modelo al cual se refiere en general esta declaración es tan global que la descentralización puede perder su significación frente a la multiplicidad de contextos.

## Debates académicos sobre la descentralización

Si bien, algunos estudios sobre la descentralización se originan frecuentemente en iniciativas de las grandes agencias internacionales que la ven como una política global que todo país debería adoptar, también hay otros que constituyen contribuciones críticas de investigadores ligados a centros de investigación gubernamentales o universitarios (Agrawal y Gupta, 2005, Baguenard, 2004; Borgetto, 2005; Díaz Cayeros, 1995; Dubresson y Fauré, 2005, Joumard, 2005; Mendoza, 2000, Ribot, 2004). Todas estas contribuciones subrayan, hasta cierto punto, el debate entre el principio igualitario y fundador del Estado-nación y el principio de libertad que promueve la autonomía de las colectividades locales y la diversidad. En otros términos, plantean la pregunta primordial de hasta qué punto la descentralización puede ser una fuente de revitalización de la democracia. En el caso de México, Díaz-Cayeros señala, por ejemplo:

*“... el pluralismo más grande que existe ahora, asociado al peso menor del sistema de partido único, generó muchas demandas de parte de la periferia al centro [y] hay ahora un reto político creciente para identificar un arreglo federal que permitiría disminuir las desigualdades regionales” (2004:2).* En general, la política de descentralización se apoya en dos postulados que resume Michel Autès (2005): gobernar de manera más cercana es más democrático y administrar de manera más cercana es más eficaz. Es la proximidad lo que llega a ser fuente de legitimidad de las políticas públicas. Importa, sin embargo, cuestionar a veces esta adecuación entre democratización, eficiencia y proximidad. ¿De qué proximidad se trata? ¿Un poder más cercano es más democrático? Puede ser más o menos coercitivo o finalmente más controlador (podemos pensar aquí en los regímenes totalitarios), por el contrario, un poder que responde de manera adecuada a las necesidades de los ciudadanos y que para lograr este propósito no está fragmentado puede a veces ser más democrático. La descentralización toca también al papel de los cuerpos intermediarios, es decir, las relaciones que deben existir entre el Estado y los individuos por una parte, y entre el gobierno y la sociedad civil por la otra. Frecuentemente existe una cierta confusión entre descentralización y “de-reglamentación”. Una descentralización demasiado fuerte puede generar una atomización social favorable a la intrusión del sector privado a expensas de las colectividades locales.

*“El paradigma económico neo-liberal dominante, modificando las normas nacionales de los sistemas productivos y rearticulándolos de manera muy selectiva y diferenciada, tiene la tendencia a juntar las escalas locales y globales de los intercambios. De manera simultánea, los enfoques neo-liberales que dominan las polí-*

*ticas de las instituciones internacionales las han orientado hacia la ejecución de programas de ajuste estructural y de re-ordenación de los poderes administrativos en beneficio de las colectividades públicas infranacionales” (Dubresson y Fauré, 2005:140).*

Al acercar el poder político a los ciudadanos, la descentralización confiere un nuevo dinamismo a la democracia participativa. Puede legitimar un poder político que no lo sería únicamente por el sufragio universal. De hecho, con la globalización y la mundialización, en las declaraciones pesimistas sobre las leyes del mercado que dominan lo político y finalmente el carácter anónimo del poder lo político aparece muy lejos del ciudadano. Se necesita entonces una revitalización de lo político como la búsqueda de una acción renovada y de una cooperación entre los seres humanos.

Muchos autores privilegian una visión prudente y moderada de la descentralización. Insisten en el hecho de que la descentralización no es un valor en sí mismo sino un medio sencillo para promover más democracia (Borgetto, 2005; Mendoza, 2000). La centralización y la descentralización deberían ser vistas como procesos dinámicos de unión y desunión, según los casos, y de búsqueda de reconocimiento y de protección. Tomando en cuenta los retos de la descentralización que acabamos de explorar, especialmente cuando se trata de conciliar la libertad de las comunidades locales por un lado y la equidad y regulación estatal en su favor por el otro, la descentralización puede ser un trampolín de consolidación del nivel de vida de las colectividades y un impedimento a la destrucción de sus medios de subsistencia y de su cultura.

En México, desde principios de la década de los noventa, el tema de la descentralización ha llamado la atención de varios investigadores (Courchene, Díaz-Cayeros y Webb, 2000; Díaz-Cayeros, 1995, 2004; Díaz-Cayeros y Magaloni, 2001; Guevara Sanginés, 2005; Hernández Chávez, 1996, Mendoza, 2000; Melin y Calverie, 2005, Rodríguez Solórzano, 1997 y 2007, Tamayo Flores, 2001, Wilder y Romero Lankao, 2006). Después de la Revolución Mexicana de 1910, que puso fin a una dictadura de casi treinta años y generó una dispersión de población al interior del territorio nacional, la constitución de un Estado-nación estable dio lugar a una fuerte centralización del poder y a la represión de iniciativas regionalistas y de caudillos locales. En 1917, México se convierte en un régimen centralista disfrazado de régimen federal. En comparación con los demás países de América Latina, la descentralización en México es un proceso que empezó de manera tardía (Mendoza, 2000). Se inicia en la década de los ochenta en forma vacilante y poco eficaz debido a la presencia de un partido hegemónico y la falta de continuidad en las políticas adoptadas. El Partido Revolucionario Institucional impuso, durante más de 60 años, un régimen centralizado y corporativista. Los esfuerzos de fortalecimiento del poder municipal y de descentralización de la planificación nacional emprendidos primero por el presidente

Miguel de la Madrid (1983-87), fueron posteriormente frenados por las acciones del gobierno de Salinas de Gortari (1987-93) con el debilitamiento del poder de los estados regionales y de los municipios para instaurar una asociación directa con la población civil. La descentralización fue integrada en ese momento en el programa de PRONASOL orientado hacia la lucha contra la pobreza. Fue con el sexenio de Ernesto Zedillo (1993-2000) que el gobierno promovió un nuevo federalismo que buscaba redefinir las relaciones entre el estado central, los estados y las comunidades locales, especialmente en los campos de la salud, la educación y las transferencias financieras (Melin y Claverie, 2005:114-115). Además, a partir de 1990 la dinámica de la descentralización deja de depender únicamente del centro. Los gobiernos locales emprenden varias iniciativas en colaboración con varios actores, tales como las ONGs e integrantes de nuevos partidos políticos. El contexto de apertura democrática favorece entonces la descentralización, pero principalmente a nivel de la puesta en marcha de los programas, no de su elaboración. Varios autores se preguntan si se puede hablar de una verdadera descentralización cuando los actores de la base no tienen mucho poder de decisión (Borgettoe, 2005; Jourmard, 2005; Mendoza 2000); mientras que otros (Nadal, 2006) temen que la descentralización, con el modelo adoptado recientemente por el Senado mexicano, vaya en contra de los intereses comunes del país al crear un vacío legal que pueda disminuir la autonomía del gobierno frente al mercado y el libre intercambio.

La historia de la descentralización en México ilustra bien la adopción por parte del gobierno del modelo propuesto por las agencias internacionales, a veces influido por la presión del FMI y Banco Mundial sobre la necesidad de sanear las finanzas públicas y de promover la privatización. Pero la situación económica del país subraya la necesidad de ponderar los impactos reales de la descentralización sobre la reducción de la pobreza, la protección de los medios de subsistencia de las comunidades y el crecimiento de las desigualdades (Jourmard, 2005). De esta manera, la OCDE, en su último informe, menciona que desde hace tres años México ha registrado un crecimiento económico, pero subraya que no ha reducido la pobreza ni ha mejorado el nivel de vida de la población (Denis, 2005). Con 31 estados, 2,397 municipalidades y poco más de 103 millones de habitantes (INEGI, 2006), la descentralización en México tiene como obstáculo principal las grandes disparidades entre las regiones (Preciado Coronado *et al.*, 2003). Podemos ver entonces que en México, como en otros países, la descentralización sigue generando varios debates en los cuales los esfuerzos de investigación se apoyan en enfoques a veces contradictorios.



## **Especificidad de la descentralización en zonas costeras**

Hemos visto que los procesos de descentralización pueden apoyarse en modalidades variables según los sectores de intervención en los cuales se aplican y que pueden estar ligados a la esfera política, administrativa o financiera. Sin embargo, queda mucho por discutir y aprender sobre la forma en que las características de ciertas zonas de intervención pueden influir sobre sus mecanismos iniciales de implementación. En las líneas que siguen deseamos analizar críticamente algunos elementos de consolidación de la descentralización en zonas costeras, particularmente en la Península de Yucatán.

Uno de los primeros elementos lo constituye el hecho de que las zonas marinas forman casi el 80% de la superficie del mundo. La presencia de los Estados-nación en el manejo del mar -con base en el teorema de Grotius, formulado en el siglo XVII, que definía las zonas marinas como zonas de libre acceso- se redujo durante mucho tiempo. Con la excepción de territorios marinos nacionales restringidos y de algunos dominios prebendados en ciertas áreas costeras, las zonas marinas no fueron objeto de mecanismos directos de apropiación por Estados o individuos sino hasta la consolidación de los nacionalismos marítimos y de las zonas económicas exclusivas en la década de los setenta. No habiendo sido hasta ese momento lugares importantes de construcción de relaciones sociales basadas en la propiedad y, consecuentemente, no generando cuestionamientos sobre la posibilidad de la existencia de derechos colectivos en ciertas áreas, las zonas marinas llegaron a ser rápidamente, después de las modificaciones al derecho del mar, bases de consolidación del poder de los Estados. En muchos países, este proceso significó una extensión significativa de su territorio y modificó los parámetros de su seguridad nacional. En otras palabras, desde hace algunas décadas las zonas marinas han dado lugar a iniciativas importantes de centralización de poder por parte de los Estados, y con la expansión de la globalización y del libre mercado su manejo no está libre de consecuencias en el conjunto de los procesos ligados a la descentralización.

Tres ejemplos podrían ser suficientes aquí para ilustrar esta situación. El primero se refiere al manejo de los recursos pesqueros. Un control más grande de los Estados sobre las zonas marinas -fenómeno que tuvo lugar simultáneamente a la expansión de la pesca industrial- generó una importante centralización en muchas administraciones pesqueras. Los recursos marinos llegaron a ser una propiedad nacional, manejada por burocracias cuyas intervenciones generalmente negaron la existencia de derechos locales o consuetudinarios. La implantación tímida de planes de co-manejo pesquero en muchos países subraya bien las dificultades de la descentralización en

este campo. El sector pesquero ha sido uno de los temas más asociados a las discusiones sobre la “tragedia de los comunes” y a cuestiones de co-manejo en las dos últimas décadas (Valdimarsson, 2003; Satria, 2004; Hecht *et al.*, 2004; Wilson, 2006; Vivero *et al.*, 1997). Recientemente se han desarrollado numerosos debates sobre la validez del enfoque de “gestión comunitaria de los recursos naturales” y la necesidad de promover nuevas formas de gobernanza (Tyler, 2006; Breton *et al.*, 2006; Kishore y Ramsundar, 2006; Koiman *et al.*, 2006, Berkes *et al.*, 2006; Pomeroy y Rivera-Guieb, 2005; Rivera Arriaga *et al.*, 2004). La descentralización en zonas costeras, dada la gran diversidad de las actividades pesqueras y de los ecosistemas en los cuales tiene lugar, representa entonces un desafío enorme que toca directamente a la redefinición de las relaciones entre el gobierno central y las comunidades costeras.

El otro ejemplo se refiere a la importancia creciente del petróleo off-shore en las zonas marinas. Dados los ingresos derivados de esta actividad en muchos países, el Estado generalmente supervisa su desarrollo y le da prioridad con respecto a otros sectores económicos en los cuales los productores locales son más numerosos. El caso mexicano y en particular la Península de Yucatán ilustra bien una situación en la cual los límites a la descentralización son fácilmente identificables. El petróleo es un recurso nacional, cuya explotación exige una gran cantidad de capital y está estrechamente ligado a mercados internacionales. Es difícil entonces para los estados o municipios en los cuales se desarrolla la industria petrolera intervenir fuertemente en su manejo, si acaso pueden tratar de negociar algunos beneficios financieros dentro de una estructura asimétrica de poder.

Podemos mencionar también que frecuentemente ha sido importante el papel de los gobiernos centrales en el manejo de zonas marinas de conformidad con las observaciones de agencias internacionales para el establecimiento de áreas naturales protegidas costeras y marinas de todo tipo. Pero más a menudo, por lo menos en las etapas iniciales, los usuarios locales fueron concebidos simplemente como variables independientes. Ahora su inserción en estas nuevas unidades administrativas se apoya en enfoques más participativos, pero, debido a los enfoques adoptados al principio, los esfuerzos de consulta retroactiva todavía prevalecen sobre mecanismos eficientes de colaboración entre las partes involucradas.

Subrayamos finalmente que con la presencia creciente del turismo internacional, las áreas costeras y marinas son lugares en los cuales se encuentran varias categorías de usuarios con un poder económico y político altamente diferenciado. Generalmente esta situación se acentúa por la expansión del sector terciario y el aumento de migraciones que modifican de manera substancial las relaciones sociales dentro de las comunidades. Cuando este tipo de turismo se acompaña de una fuerte tendencia a la privatización, como es el caso en el estado mexicano de Quintana Roo, se produce

una diversificación interna en la cual la descentralización no puede ser promovida fácilmente debido a la multiplicidad de intereses y retos de los manejos locales. Una verdadera descentralización puede significar altos costos de transacción que muchas administraciones o comunidades no pueden sostener de manera efectiva.

Los anteriores comentarios buscan subrayar cómo, tanto a niveles generales como particulares, la descentralización es un proceso complejo que implica la multitud de aspectos históricos, económicos y sociales de un país, y que cambia de amplitud y de dirección según los objetivos perseguidos por los promotores, siempre influidos por diversos paradigmas derivados de las grandes agencias internacionales. Las contribuciones que siguen enfatizarán más sus componentes y consecuencias en el contexto mexicano, mostrando cómo intercambios más frecuentes entre funcionarios de instituciones de diferentes niveles (federal, estatal, municipal) e investigadores pertenecientes a instituciones oficiales, universidades u ONGs, podrían ser muy útiles para promover una descentralización que responda de manera adecuada a las demandas de la población.

## Bibliografía

- Agrawal, A., y K. Gupta, , 2005. Decentralization and Participation: The Governance of Common Pool Resources in Nepal's Terai. *World Development*, 33: 1001-1114.
- Autés M., 2005. Proximité et démocratie. Une adéquation incertaine, *Informations sociales*, 121: 46-55.
- Baguenard J., 2004. La décentralisation. Paris, PUF, Que sais-je?
- Berkes, F., Mahon, R., Mc Conney, P. Pollnac. y R. Pomeroy, 2001. Managing Small-Scale fisheries; Alternative directions and methods, IDRC, Ottawa, Canada.
- Borgetto M. (dir.), 2005. Les enjeux de la décentralisation en matière sociale. L'égalité, la solidarité. *Informations sociales*, 121: 6-16.
- Breton, Y., D. Brown, B. Davy, M. Haughton, y L. Ovarés (co-eds), 2006. Manejo de recursos costeros en el Gran Caribe: resiliencia, adaptación y diversidad comunitaria. Ediciones Mayol, Columbia y IRDC, Ottawa, Canada.
- Courchene, T. y A. Diaz-Cayeros, y Y S. Webb, 2000. Historical Forces: Geographical and Political. In: M. Giugale, M. and Webb, S.B. (eds.) Achievements and challenges of fiscal decentralization, World Bank. Washington D.C.
- Denis A., 2005. Mexique: la croissance peine à se traduire dans le niveau de vie. *Les Échos*, no. 19497, 13 septembre.

- Díaz-Cayeros, A. 2004. Decentralization, democratization and federalism in Mexico, Manuscrito, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC). México.
- Díaz-Cayeros A., y B. Maganloni, 2001. Party dominance and the logic of electoral design in the Mexican transition to democracy. *Journal of Theoretical Politics*, 13(3):271-293.
- Dubresson, A., y Y. A. Fauré, 2005. Décentralisation et développement local: un lien à repenser. *Revue Tiers Monde*, t. XLVI, n° 181:7-20.
- FAO, UNDP, Swiss Agency for Development Cooperation (SDC), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2007. The online sourcebook on decentralization and local development. [http://www.ciesir.org/descentralization/SB\\_entry.html](http://www.ciesir.org/descentralization/SB_entry.html)
- Guevara Sanginés, A., 2005. La descentralización de la gestión ambiental: fundamentos, estrategias y prácticas en México. Instituto Nacional de Ecología, México.
- Hecht S., S. Handel, y H. Gómez, 2004. Forms of decentralization, governance and the politics of natural resources in El Salvador. Fundación Prisma, San Salvador.
- Hernández-Chávez, A. (ed) 1996. ¿Hacia un nuevo federalismo?, México, Fondo de Cultura Económica.
- Journard, I., 2005, Getting the most out of public sector decentralization in Mexico. Economics Department Working Papers, n° 453, ECO/WKP (2005), 40. <http://www.oecd.org/eco/etudes/mexique>
- Kishore, R., y Ramsundar, 2006. Community-based fisheries management: a case-study from Oratoire to Guayaguayare, Trinidad. Institute of Marine Affairs.
- Koiman, J., M. Bavinck, S. Jentoft, y R. Pullin (eds), 2006. Fish for life: interactive governance for fisheries. Mare publication series No. 3, University of Amsterdam Press.
- Melin B. y J.-F. Claverie, 2005. Bilan des politiques de décentralisation en Amérique latine. Etude réalisée à la demande du Ministère des Affaires étrangères de la République française. [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/PDF/int\\_Bilan\\_Amerique\\_latine.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/PDF/int_Bilan_Amerique_latine.pdf)
- Mendoza E. C., 2000. Mexique: les dilemmes de la décentralisation. *Problèmes d'Amérique latine*, 37(avril-juin): 39-64.
- Nadal, A., 2006. Desmantelar la constitución y subastar el país. La Jornada, 1 de noviembre, <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/01/031aleco.php>
- OEA, Declaration of La Paz on Decentralization and on Strengthening Regional and Municipal Administration and Participation of Civil Society, adopted on July 31, 2001. La Paz, Bolivia.

- Preciado Coronado, J., H. Riviere D'Arc, L. Ramírez, y M. Pepin-Lehalleur, 2003. Territorios, actores y poder: regionalismos emergentes en México, Univ. de Guadalajara y Univ. Autónoma de Yucatán.
- Pomeroy, R. S., y R. Riviera-Guieb, 2005. Fishery co-management: a practical handbook, Cabi Publishing UK and IDRC, Ottawa, Canada.
- Ribot, J.C., 2004. Waiting for democracy: the politics of choice in natural resources decentralization, World Resources Institute, Washington DC.
- Rivera Arriaga, E., G.J. Villalobos Zapata, I. Azuz Adeath, y F. Rosado May (eds), 2004. El manejo costero en México. EPOMEX, Universidad Autónoma de Campeche, México.
- Rodríguez, V., 1997. Decentralization in Mexico: from reforma municipal to solidaridad to nuevo federalismo, Wetswiew Press, Boulder, Co.
- Rodríguez Solórzano C., 2007. Situación y perspectivas de la descentralización de la gestión ambiental en México. Instituto Nacional de Ecología, México, <http://www.ine.gob.mx/veajei/publicaciones/libros/403/Rodríguez.html>
- Satria, A., 2004. Decentralization policy: an opportunity for strengthening fisheries management system. *Journal of Environment and Development*, 13(2): 179-196.
- Tamayo-Flores, R., 2001. Mexico in the context of the north american integration: major regional trends and performance of backward region. *Journal of Latin American Studies*, 33-2:377-407.
- Tyler, S., (ed). 2006. Communities, livelihoods and natural resources: action research and policy change in Asia. Intermediate Technology Publication LTD. UK and IDRC, Ottawa, Canada.
- Valdimarsson, G., 2003. Ecosystem approach to fisheries: some practicalities, Fisheries and Biodiversity Symposia, Porquerolles Island, FAO.
- Vivero, J. L., M.F. de Lara, y J.J. Estevez, 1997. Decentralization, regionalization and co-management: a critical view of the viability of the alternative management models for fisheries in Spain. *Marine Policy*, 21(3):197-206.
- Wilder, M., y P. Romero Wilder, 2006. Paradoxes of decentralization: water reform and social implications in Mexico. *World Development*, 34(11):1977-1995.
- Wilson, J. A., 2006. Matching social and ecological systems in complex ocean fisheries. *Ecology and Society*, 11(6): article 9.
- World Resources Institute (WRI), 2002-2004, Decentralization: a local voice. [http://www.wri.org/biodiv/pubs\\_content\\_text.cfm?cid=3782](http://www.wri.org/biodiv/pubs_content_text.cfm?cid=3782).

## Agenda 21 y descentralización en México

*Rafael Robles de Benito, Julia Carabias Lillo  
y Alfredo Arellano Guillermo*

### Introducción

La discusión alrededor de los procesos de descentralización en relación a las responsabilidades, facultades y atribuciones del gobierno federal no es particularmente nueva en nuestro país. Es un tema frecuente en las salas de juntas de las oficinas de gobierno, en los pasillos y salones del Congreso, e incluso en algunos corrillos académicos. Sin embargo, a ojos de muchos de los actores que participan de esta discusión el tema dista mucho de haberse agotado, y persisten visiones antagónicas y diversas, que van desde quienes consideran que el Estado mexicano es un sistema extremadamente centralizado y centralista, hasta los que pugnan por un mayor control federal de las decisiones de política pública que se pueden considerar de interés nacional (y que desde luego cambian de acuerdo a las agendas construidas por cada administración).

En este sentido, discurrir alrededor del significado, las implicaciones (políticas, económicas, sociales y ambientales) y las posibles vías de instrumentación de algún proceso nacional de descentralización no es, en modo alguno, una discusión banal. Es necesario determinar en qué materias conviene al Estado mexicano descentralizar facultades y atribuciones; establecer cotas al proceso que garanticen la persistencia del pacto federal, y la viabilidad de una política de corte nacional y de políticas públicas coherentes y congruentes; y examinar propuestas estratégicas que permitan operar un proceso de descentralización que no comprometa el éxito de los instrumentos de política disponibles, y que a la vez admita la construcción y operación de

instrumentos novedosos para enfrentar problemas también nuevos, y satisfacer las demandas de una sociedad de complejidad creciente.

Los más destacados estudiosos de la política ambiental de nuestro país, como el Dr. Raúl Brañes -para mencionar solamente a quien fuera el pionero del derecho ambiental mexicano-, han mostrado un agudo interés por analizar el papel de la descentralización en la construcción de una gestión ambiental robusta. Así, por ejemplo, en el año 2000 Brañes escribió: "... la problemática ambiental tiene una naturaleza principalmente regional y como tal debe ser abordada por la gestión ambiental. Es de suma importancia, por consiguiente, que los problemas regionales sean enfrentados con políticas específicas, que consideren las particularidades de cada ecosistema. Estas políticas sólo pueden ser diseñadas y aplicadas de manera correcta dentro del respectivo contexto regional, lo cual no se opone a la existencia de una política nacional del ambiente, que por cierto es necesaria, pero ineficiente cuando no va acompañada de políticas específicas para cada región".

Y más adelante abunda sobre el tema: "... es un principio inconcuso en gestión ambiental que se lleve a cabo con un alto grado de descentralización, pues se considera que el aprovechamiento de las capacidades locales es uno de los requisitos indispensables para una gestión ambiental apropiada. Con todo, la necesidad de que, además, haya una gestión integral e integrada del ambiente -esto es, referida a todos sus elementos y desde una perspectiva de conjunto-, determina que ésta debe contar también con una cierta centralización. En consecuencia, el problema es armonizar adecuadamente los requerimientos de descentralización y centralización de la gestión ambiental, de modo que ésta pueda alcanzar un nivel de globalidad que es necesario, pero sin caer en la generalidad y la abstracción que caracteriza a la gestión ambiental altamente centralizada, lo que sólo se puede evitar por medio de un sistema descentralizado".

En tanto que los Estados están dotados de las facultades (y se supone que también de las capacidades técnicas, económicas, políticas y sociales) para definir sus propias modalidades de desarrollo, pueden detonar el verdadero desarrollo regional sustentable, en congruencia con las pautas nacionales. Esto además permite construir una nueva relación entre el Estado y la sociedad, en la que los grupos sociales adquieren un mayor protagonismo.

La descentralización de las atribuciones ambientales que posee la federación hacia los estados de la República responde a la demanda de una mayor participación (y una participación más informada) de los actores locales, y es congruente con el principio de "pensar globalmente y actuar localmente" que ha inspirado desde finales de la célebre década de los sesenta del siglo xx la reflexión y acción ambiental.



Si bien el asunto central de este ensayo es la política ambiental mexicana -entre otras cosas, analizada desde la perspectiva de los compromisos y sugerencias emitidas en el marco de la Agenda XXI-, un punto apropiado para iniciar la discusión acerca de la descentralización será el de su relación con los procesos democráticos, el pacto federal y el carácter de soberanía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a estados y municipios. De ahí, pasaremos a formular un breve análisis de los instrumentos de política ambiental más importantes que se han construido en México a lo largo de la década más reciente y, por último, se esbozará una propuesta para contribuir a definir una estrategia viable de descentralización de la política ambiental nacional, que no comprometa la apuesta por la búsqueda de vías sustentables de desarrollo, ni ponga en riesgo recursos naturales y servicios ambientales, cuyo manejo y funcionamiento saludables implica enfrentarlos con base en apreciaciones territoriales distintas de la división política de estados y municipios y, en aras del interés público, incluso por encima de la propiedad de la tierra, concebida ésta como un acceso irrestricto e indiscriminado a los recursos disponibles. Es necesario señalar que para la mejor comprensión de este análisis, estaremos incluyendo las variantes o modalidades de la descentralización que atienden tanto el carácter intrainstitucional conocido también como la desconcentración administrativa, como el interinstitucional a través de la descentralización de índole coercitiva o de índole cooperativa, así como la participativa en la que se involucran las comunidades y organismos de la sociedad civil.

Cabe, además, establecer una premisa que conducirá nuestro planteamiento: a pesar de las bondades que se aplauden en los discursos acerca de la descentralización, ésta no es siempre la vía más indicada para conducir ordenada y democráticamente los asuntos que atañen al gobierno. Es cierto que debe ser un elemento importante para la construcción de una vida política nacional genuinamente democrática. Pero se está lidiando con un proceso que pretende que el gobierno federal se desprenda de las facultades y atribuciones que le han sido conferidas, en tanto mandatos, por el Estado mexicano. La descentralización no puede ser una simple dádiva generosa del Ejecutivo, ni la respuesta mecánica a la demanda de los gobiernos locales (o de las comunidades de sus gobernados, o de los partidos políticos en el poder o en la oposición). Tiene por fuerza que partir de una cuidadosa evaluación de los asuntos que se pueden descentralizar, el momento y los ritmos en que esto se lleva a cabo, y el grado mismo que acota la descentralización (es decir, el Ejecutivo Federal se tendrá que reservar la facultad de intervenir en los asuntos descentralizados a estados y municipios en cuanto se considere que la atención a esos asuntos ha dejado de ser satisfactoria).



Al tratarse de procesos de gestión ambiental, se debe fundar toda decisión en el hecho de que los ecosistemas incluidos dentro de los límites territoriales de la nación no coinciden necesariamente con los linderos artificiales de nuestra división política: tanto los paisajes, como la distribución de los organismos que componen la proverbial mega diversidad mexicana, como los procesos y servicios ambientales que constituyen las bases fundamentales de la vida nacional, suceden en función de condiciones y factores muy distintos de los que determinan las formas políticas y administrativas de distribución del territorio. Este aserto será otra de las bases torales de nuestra discusión.

En los próximos párrafos se adelantan algunas ideas acerca de las relaciones entre la descentralización y la vida democrática.

## **Descentralización, soberanía, y fortalecimiento de la democracia**

Hasta hace muy pocos años -se diría que hasta el último lustro del siglo pasado- el de nuestro país era un régimen presidencial y virtualmente unipartidista. Los Ejecutivos locales, independientemente de la supuesta soberanía que la Constitución confiere a estados y municipios, eran para todo efecto práctico subordinados del jefe del Ejecutivo Federal, que ostentaba además amplísimos poderes: jefe de gobierno, jefe de Estado, “líder nato” del partido en el poder (Partido Revolucionario Institucional, PRI), controlaba además al Congreso y al Senado, donde el PRI gozaba de mayoría, y enfrentaba una débil oposición de partidos que, hasta las postrimerías del siglo xx, eran relativamente pequeños y poco representativos de las aspiraciones de los gobernados. Desde luego, el Ejecutivo Federal también subordinaba al Poder Judicial, de manera que el trabajo de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respondía sin chistar a la agenda presidencial.

Hablar de descentralización en este contexto resultaba francamente baladí: el poder lo ejercía el Presidente, con la contribución frecuentemente oscura de sus colaboradores más cercanos; y los incrementos o las disminuciones tanto del presupuesto como de la capacidad de acción política de gobernadores y alcaldes, respondían a una suerte de mecanismo de premios o castigos al cumplimiento o falta de obediencia política y una supuesta lealtad al instituto político dominante y a su jefe máximo. Ya en la administración que encabezó Carlos Salinas de Gortari, el estado de cosas empezó a cambiar y, en muchas esferas de la política nacional, comenzó incluso a abrirse a formas más democráticas de actuar. Durante ese intervalo se llevaron a cabo algunos importantes ejercicios de descentralización, como en el caso del sector

educativo y el de salud, que acabaron por significar una carga financiera onerosa para los estados, que en términos reales incrementaron su dependencia del poder federal. Posteriormente, con Ernesto Zedillo Ponce de León a la cabeza del gobierno federal, y con el país empeñado en sacar adelante lo que terminó por ser una robusta y pujante reforma electoral, se creó un escenario en el cual el gobierno de la República inició algunos tímidos pasos hacia la descentralización de los instrumentos de políticas públicas, adicionales a los ya mencionados, con diferentes grados de éxito o de frustración.

La aplicación de la nueva Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y de sus instrumentos; el creciente deterioro ambiental; la dispersión de los procesos relacionados con el manejo de los recursos naturales (procesos que se encontraban desperdigados en agencias muy diversas y poco vinculadas entre sí) y su divorcio de los temas ambientales; la influencia del debate internacional, primero alrededor del Informe de la Comisión Brundtland “*Nuestro Futuro Común*”, donde se acuña el término de desarrollo sustentable y se vincula a los temas de pobreza, e inmediatamente después alrededor de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992; y la creciente movilización social en torno a los temas ambientales, son todas condiciones que constituyeron el contexto del siguiente arreglo institucional ambiental mexicano. En 1992 se crearon el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el seno de la Secretaría de Desarrollo Social. El primero para normar y definir la política ambiental nacional y la segunda para vigilar la aplicación de la ley. Entre las intenciones de este nuevo arreglo institucional cabe resaltar las siguientes:

- Separar la acción de normar y ejecutar programas de la acción de aplicar la ley.
- Elevar de rango el tema ambiental.
- Vincular el tema de medio ambiente con los del desarrollo y la pobreza.

Si bien el tema ambiental logró una mayor atención en la agenda nacional por la importancia que el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, le otorgó a la SEDESOL, también coincidió con tiempos muy difíciles para el gobierno federal: los de la apertura comercial y de la desregulación; el adelgazamiento del Estado y la salud financiera; el despido masivo de personal y la cancelación de organismos y programas públicos; las recomendaciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional acerca de las bondades de la descentralización; la afirmación de la pluralidad política, la liberación de la opinión pública y la explosión de las organizaciones políticas y civiles independientes. En este contexto, la creación de una nueva institución, con nuevas funciones y responsabilidades y sin poder fortalecer

sus capacidades internas, recursos económicos, humanos y materiales, resultó muy difícil y limitada.

Aunque en efecto la tendencia -al menos en términos de los discursos- se dirigía hacia el reconocimiento y la consolidación de los gobiernos locales, lo cierto es que los ensayos de descentralización partían más de la disposición de las dependencias del gobierno federal, las cuales mostraban proclividades distintas hacia la posibilidad de dejar en manos de las administraciones estatales o municipales facultades y atribuciones que suelen percibirse como espacios para el ejercicio del poder, más que como mecanismos para otorgar servicios a la comunidad de gobernados. Un ejemplo reciente de esta condición está presente en la denominada “Administración Costera Integral Sustentable” (ACIS)<sup>1</sup>. Las argumentaciones esgrimidas para retrasar, acotar o impedir la descentralización han abarcado, desde la supuesta necesidad de generar estructuras y equipos técnicos adecuados y suficientes en las dependencias locales de gobierno antes de transferirles funciones que no están preparadas para realizar, hasta la aseveración de que un asunto determinado es de interés nacional y por tanto debe administrarse a través del gobierno central. Aunque a veces estas aseveraciones son certeras, no lo son para todo estado o municipio ni para todo sector o instrumento de política. No parece posible entonces, al menos a primera vista, proponer una estrategia y una mecánica homogénea para avanzar en lo que pareciera resultar un avance democrático incontrovertible.

Es necesario aclarar que cuando hablamos aquí de descentralización, no estamos hablando de desconcentración; tampoco estamos hablando de medidas como la que tomara hace ya más de una década el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) cuando trasladó sus oficinas centrales a la ciudad de Aguascalientes, o como las que llevaron la sede de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) a la ciudad de Guadalajara: en realidad, estas dependencias siguen instrumentando políticas de alcance nacional de manera vertical, y frecuentemente por encima de las consideraciones de los gobiernos locales, e incluso quizá muchas de sus acciones deberán continuar teniendo ese carácter. Y tampoco se trata de llevar a cabo procesos de descentralización como los efectuados en los sectores educativo y de la salud, que han transferido una buena parte de los costos de instrumentación de las políticas que siguen dictándose desde las dependencias federales que encabezan esos sectores, lo

<sup>1</sup> La primera ACIS fue establecida por el gobierno del estado de Quintana Roo y el H. Ayuntamiento de Cozumel en el año 2006, mediante la constitución de una Sociedad Anónima de Capital Variable con 51% de las acciones y 49% de inversión privada.

que ha generado incluso tensiones de índole política entre los gobiernos federal y estatales.

Una descentralización concertada, que incluya la transferencia de recursos financieros y mecanismos de recaudación tanto fiscales como de otra índole, bien puede ser una vía de fortalecimiento de la vida democrática nacional, e incluso puede contribuir a una distribución más justa de los recursos disponibles. Pero, como se ha dejado entrever en párrafos anteriores, esto significa un análisis ponderado de las capacidades locales, y de las repercusiones que cada asunto a descentralizar puede tener desde el punto de vista de la seguridad nacional o de la solidez del pacto federal. Debe, por tanto, determinarse qué procesos trascienden las fronteras artificiales que la historia y la política han establecido entre las entidades que constituyen la federación, e incluso entre los municipios que componen cada uno de los estados. Y también debe determinarse de qué procesos pueden hacerse cargo las autoridades locales, sin que esto comprometa la sustentabilidad ambiental de las aspiraciones de desarrollo de sus gobernados; esto es, se debe cuidar que no ocurra que, en aras de fortalecer la soberanía local y generar condiciones para la participación de los residentes locales en la toma de decisiones, se comprometa la supervivencia de recursos bióticos o de servicios ambientales que dependen de la continuidad de condiciones ambientales que rebasan los límites estatales o municipales.

Quizá la vía más apropiada para aproximarse a este tipo de descentralización atraviase por el establecimiento (y robustecimiento, en caso de que ya existan) de espacios de generación de consensos locales, a la manera de lo que se ha pretendido generar a partir de la constitución de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), que ha promovido la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y que se encuentran fundamentados en la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable<sup>2</sup>. Estos organismos debieran tener la capacidad de convocatoria suficiente -y la fortaleza de gestión necesaria- para lograr que las agencias gubernamentales de nivel estatal y las representaciones del Ejecutivo federal en los estados se obligaran a atravesar por los consensos generados en los consejos, a fin de formular sus Programas Operativos Anuales (POA) y determinar el destino de los recursos de que disponen para instrumentar las políticas públicas a su cargo.

<sup>2</sup> Es de llamar la atención el hecho de que haya sido la SAGARPA precisamente la dependencia que encabezara esta iniciativa. A nuestro juicio, este es uno más de los síntomas del deterioro que ha sufrido la política ambiental mexicana a lo largo de los últimos seis años, y un resultado ineludible de la serie de decisiones que condujo al virtual desmantelamiento de las agencias federales responsables de la gestión ambiental nacional.

Una vía a través de la cual se pueden fortalecer los CMDRS bien puede consistir en la coordinación con los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) (que proporcionarían un nexo con los centros generadores de saber en la región, las organizaciones no gubernamentales y los organismos cúpula de los sectores social y privado). Otra vía importante, que otorgaría a estos consejos la legitimidad del respaldo de las bases sociales -o bien, de los residentes locales en general-, entraña la constitución de comités de usuarios de los recursos locales, a la manera de los que ha propuesto el Dr. Eduardo Batllori Sampedro, del Departamento de Ecología Humana de la Unidad Mérida del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV), y que se han probado, de manera incipiente y tentativa pero estimulante, en las localidades de Chabihau y San Crisanto en la costa yucateca.

## **Algunas consideraciones de índole jurídica**

Los avances de la legislación ambiental mexicana, que con las reformas a la Ley Federal de Protección al Ambiente (1982) comienza a separarse de la antigua visión orientada a tratar preferentemente los asuntos relacionados con la contaminación ambiental, y la posterior promulgación de la nueva Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), han ido generado un dispositivo jurídico en el que la descentralización aparece con un papel relevante. Esta Ley impactó en una visión más amplia e integral de los temas ambientales, y en nuevos arreglos institucionales a nivel central y en los estados de la República. Todos los estados promulgaron sus leyes estatales en poco tiempo. Aunque esto constituyó un avance muy significativo, no cumplió con lo que proponía el Dr. Raúl Brañes, destacado estudioso del derecho ambiental mexicano y coautor de la iniciativa de la LGEEPA, cuando advirtió: “La legislación ambiental debe ser entendida, básicamente, como una legislación local que, dentro de los marcos establecidos por la legislación federal, permita el diseño y la aplicación de políticas que tengan en consideración la variedad de los ecosistemas de cada región y establezca un sistema también local para la gestión ambiental.” En realidad, las leyes estatales se hicieron a imagen y semejanza de la LGEEPA, a la manera de reproducciones más o menos mecánicas, en las que solamente se omitieron los puntos que la ley general reserva al gobierno federal, y se elaboró muy poco respecto a las materias que se atribuyen a las agencias responsables de los gobiernos locales.

En el capítulo de la LGEEPA en materia de descentralización se reconoce el pensamiento de Raúl Brañes con respecto a la necesidad de la participación pública y de la

descentralización para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la gestión ambiental. Aunque esto fue un avance, lamentablemente no se convirtió en el fortalecimiento de la gestión ambiental a nivel estatal como se pretendía: no hubo la suficiente voluntad política del gobierno federal ni de los gobiernos locales, ni los recursos económicos, ni los profesionales entrenados para hacerlo.

Cuando en 1995 se volvió a modificar el arreglo institucional del gobierno federal para la atención de la problemática ambiental nacional, fue necesario adecuar la LGEEPA a las nuevas condiciones de sustentabilidad. Ese mismo año se inició un proceso de consulta, y se elaboró una propuesta de reformas que fue sometida al Congreso de la Unión. Tras diversos escollos y sinsabores, por fin se aprobaron las reformas por unanimidad el 13 de diciembre de 1996, con la modificación de 161 artículos de los 194 originales, 60 adiciones y 20 derogaciones.

Las modificaciones a la LGEEPA estuvieron orientadas a cambiar la distribución de competencias en materia ambiental entre los tres órdenes de gobierno (tema pendiente en la agenda de Brañes desde la LGEEPA de 1987). Esta orientación quedó clara desde la publicación misma de la Ley General en el Diario Oficial de la Federación, especialmente donde se establece que este ordenamiento deberá “... ampliar los márgenes de participación social en la gestión ambiental, fundamentalmente en la toma de decisiones, el acceso a la información ambiental, así como el derecho al ejercicio de acciones para impugnar los actos de autoridad [...] *fortalecer y enriquecer los instrumentos de la política en la materia, con el fin de que cumplan efectivamente con su función; reducir los márgenes de discrecionalidad de la autoridad, a efecto de ampliar la seguridad de la ciudadanía en materia ambiental; e incorporar conceptos fundamentales como los de sustentabilidad y biodiversidad...*” (DOF, 1996).

Como se ha dicho en apartados anteriores, hasta 1987 la gestión ambiental mexicana estaba predominantemente centralizada. Fue hasta la reforma del artículo 73 constitucional y la promulgación de la LGEEPA que se sentaron las bases de la descentralización. Posteriormente, estos preceptos quedaron reforzados en las reformas de 1996 a la LGEEPA cuando “se precisó mejor el sistema de competencias, se amplió el campo de aquéllas que corresponden a los estados y municipios y se desarrollaron las disposiciones constitucionales recién transcritas para establecer un sistema gradual de transferencia de facultades a favor de los gobiernos de las entidades federativas y a los municipios de parte de la Federación” (Brañes, 2000).

El marco jurídico que sustenta a la descentralización se encuentra tanto en la Constitución como en la LGEEPA. En la Constitución, el artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para distribuir los asuntos ambientales en los tres niveles de gobierno, en la forma que el mismo Congreso determine; el artículo 124 establece que las facultades que no están expresamente concedidas a la federación, se reservan a los

**Tabla 1. Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que sustentan la descentralización en materia ambiental.**

---

**Artículo 73 fracción XXIX-G.**

Faculta al Congreso de la Unión para “expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.

---

**Artículo 124.**

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

---

**Artículo 116 fracción VII.**

“La Federación y los Estados, en los términos de la Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.”

---

estados; y el artículo 116 amplía las posibilidades de descentralización mediante el mecanismo de convenios entre la federación y los estados (ver tabla 1).

En lo que corresponde a la LGEEPA, la descentralización se fundamenta en los 12 artículos del Capítulo II (artículo 4 al 14 bis). El artículo 11 complementa los mecanismos de descentralización, permitiendo al Ejecutivo federal suscribir acuerdos de coordinación con los estados o el Distrito Federal para la ejecución de las funciones que están reservadas a la federación.

Entre las razones que hacen indudable la aseveración de que la descentralización ofrece muchas ventajas para una gestión ambiental adecuada, se pueden señalar las siguientes:

- Fomenta la planeación de políticas regionales y acciones acordes a las condiciones particulares de cada lugar, nuevos esquemas de relaciones interinstitucionales y mecanismos de generación de financiamiento por y para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- Permite consolidar la democracia en la medida en que las autoridades locales y la ciudadanía establezcan mecanismos adecuados para la participación y toma de decisiones.
- La gestión puede ser más eficiente por contar con la información directa, y las autoridades pueden responder a las demandas sociales más rápido y con mayor flexibilidad, previniendo y resolviendo conflictos.



- Existen mayores posibilidades de escrutinio público a las autoridades locales para la rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos.
- Favorece el consenso y aplicación de los instrumentos de gestión.

La descentralización no ha sido fácil en el país y no ha alcanzado a mostrar el vigor que se esperaba de ella desde la publicación de la LGEEPA en 1987. Hay que recordar que el nacimiento de la gestión ambiental y su consolidación coincidieron con políticas nacionales adversas a la aparición de nuevas instituciones con atribuciones ampliadas. La tendencia hacia el adelgazamiento del Estado -iniciada a partir de los años setenta-, las recurrentes crisis económicas, la necesidad de sanear las finanzas públicas y la pérdida de credibilidad de la sociedad en el gobierno, constituyeron impedimentos para que las instituciones federales ambientales contaran con los recursos económicos, humanos y materiales suficientes para consolidarse y ejercer sus responsabilidades cabalmente.

En las casi dos décadas de iniciada la descentralización se generaron expectativas que, sin embargo, no se han cumplido, y empieza a percibirse un desánimo y desinterés creciente en el tema. Los gobiernos locales carecen en general de las capacidades necesarias para asumir nuevas funciones, y la mayoría no ha consolidado los arreglos institucionales necesarios, ni asignado recursos económicos locales suficientes. Las instituciones responsables de la materia ambiental en los estados siguen siendo por lo general de segundo y tercer nivel. Es común que los funcionarios locales se resistan a aumentar sus cargas de trabajo, lo cual se combina fatalmente con el hecho de que los funcionarios federales se resisten a avanzar en la ejecución de programas de descentralización, por cuanto los consideran una pérdida de poder.

Además, el actual avance en la construcción de la democracia nacional todavía no permite garantizar la conducción de la política pública por parte de la sociedad organizada -condición indispensable para llevar a cabo un proyecto saludable de descentralización-, lo que tiende a generar incertidumbre y riesgos de conflictos. No se han creado los espacios plurales suficientes para la participación social en la toma de decisiones y búsqueda de consensos, y no existen mecanismos de escrutinio público a la autoridad local, ni de prevención y resolución de conflictos. Por otro lado, ocurre que las instancias de participación -que suelen haber sido mal establecidas, y carecen de representatividad real de las fuerzas locales y de reglas claras de funcionamiento- llegan a “secuestrar” a las autoridades locales. Es muy común que éstas últimas no asuman la responsabilidad en materia ambiental con tal de evitar conflictos. Las presiones que muchas veces ejercen grupos de interés económico local paralizan a la autoridad y ésta evade su responsabilidad.



La insuficiencia de recursos económicos que la federación se encuentra en condiciones de transferir, junto con las atribuciones ambientales, a los estados, complica el escenario y hace que los gobernadores rechacen la descentralización.

Un enorme riesgo que conlleva la descentralización cuando no se realiza con el cuidado necesario y con la garantía de que las funciones se pueden cumplir conforme a la ley, es que los recursos descentralizados se conviertan en botín político y económico. Sobran los ejemplos de esta situación en materia forestal, de pesca o de zona federal marítima terrestre, por mencionar sólo algunos recursos naturales.

Si bien la ley prevé que cuando exista incumplimiento se pueden revertir los acuerdos de descentralización, lo cierto es que el conflicto político que ello conlleva hace que esta reversión no resulte viable. No hay precedentes de funciones que se reviertan una vez que la federación las ha traspasado a los estados, aun en los casos en los que se ha probado el deterioro ambiental y se ha demostrado que el ejecutivo estatal no asume con responsabilidad la nueva función.

## Territorio y regionalización

Como se apuntaba en el apartado introductorio de este capítulo, la reflexión acerca de la descentralización no puede estar completa sin discutir en torno a la concepción de lo que es el territorio, y de lo que implica adoptar distintas formas de regionalizarlo. Establecer una concepción clara de lo que significa llevar a cabo una gestión que resulte capaz de dar cuenta de la responsabilidad del Estado de salvaguardar el patrimonio natural nacional, entraña estar en condiciones de determinar cuál es precisamente ese patrimonio, cuál es su magnitud y dónde se encuentran sus diversos componentes. Esto tiene que ver necesariamente con la necesidad de responder, cada vez con mayor rigor y a mayor profundidad, las clásicas preguntas que atribuía Krebs a la ecología ya desde 1972: *¿Dónde se encuentran los organismos, cuántos se encuentran en un sitio determinado, y por qué están ahí?*<sup>3</sup> Pero, además, si se entiende que la gestión del patrimonio natural no se hace en el vacío, sino con la

<sup>3</sup> Krebs, C.J., 1972, *Ecology: the experimental analysis of distribution and abundance*, Harper & Row Publishers, New York. Al formular estas preguntas, Krebs parte de la concepción propuesta por Andrewartha en 1961 para definir la disciplina de la ecología, que decía que *la ecología es el estudio científico de la distribución y la abundancia de los organismos*; y que *el propio Krebs modificó posteriormente, al reconocer la importancia que tienen las relaciones para esta disciplina, con lo que la definición que propone plantea que la ecología es el estudio científico de las interacciones que determinan la distribución y la abundancia de los organismos*.

satisfacción de las necesidades del bienestar de la sociedad nacional en mente, y con la intención de garantizar que esta satisfacción resulte sustentable, entonces también se deben responder estas preguntas en términos de la distribución de la población humana, de sus actividades, y de las demandas que estas actividades ejercen sobre los recursos naturales y los servicios ambientales. Desde este punto de vista, y en el ánimo de contribuir a la integralidad -y, en cierto sentido, a la transversalidad- de la gestión ambiental, se requiere construir una concepción de territorialidad y de regionalización que resulte un lenguaje común a los diversos actores involucrados en estas tareas.

A lo largo de la historia de las tres o cuatro décadas de la gestión ambiental en México, las diferentes agencias involucradas en ella han propuesto diversos patrones de regionalización a partir de varias concepciones de territorio, en las cuales se han ido sustentando las estrategias de política pública formuladas para atender la problemática ambiental nacional, de manera que puedan ofrecer herramientas asibles y coherentes, que ordenen las labores de planeación, ofrezcan resultados mensurables y resulten pertinentes a la estructura social, política y administrativa de la nación.

Si bien podría decirse, con cierta seguridad, que los diferentes esquemas de regionalización propuestos han gozado casi siempre de un robusto sustento científico-técnico, también se puede afirmar que no se ha logrado determinar una regionalización que resulte satisfactoria para ordenar la aplicación de los instrumentos de política pública que animan las diferentes áreas de la gestión ambiental emprendida por el Estado mexicano. Es evidente que la propia complejidad geográfica, cultural y ecológica de México milita en contra de la formulación de una regionalización que pueda convertirse en una sola herramienta, común a las diferentes estrategias y objetivos de la gestión ambiental a escala de país: la fisiografía de México, la diversidad de ecosistemas que la cubren y la biodiversidad que éstos alojan, la complejidad de los cursos que sigue el agua en su búsqueda de zonas de menor altitud o de sitios que permitan su infiltración al subsuelo y la conformación de mantos freáticos, la división político administrativa que se ha ido construyendo de estado a estado, la distribución de la población, y la diversidad étnica y cultural que se pretende construya una identidad nacional, todo esto aunado a insuficiencias presupuestales y de recursos humanos institucionales, son las causas más evidentes de que cada propuesta de regionalización adolezca de carencias, deficiencias o de motivos de crítica y controversia.

No obstante, el hecho es que los fenómenos relativos al ambiente suceden en un contexto espacial<sup>4</sup>. Adicionalmente, también resulta indiscutible el hecho de que la aplicación a rajatabla y simplista de lineamientos de política uniformes para toda la geografía nacional es, por decir lo menos, ineficaz. Debe entonces considerarse ne-

cesario establecer criterios de regionalización que reconozcan la diversidad nacional y que, a la vez, hagan posible la instrumentación coherente de políticas ambientales acordes al marco jurídico y administrativo existente, pero que ofrezcan la flexibilidad que demanda la diversidad. En cierto sentido, se trata de buscar mecanismos de planeación adaptativa, que permitan adecuar los instrumentos de política disponibles a las condiciones concretas de cada espacio nacional. La pregunta es, entonces: ¿Cómo delimitar y discriminar entre estos espacios?

Los conceptos de uso cotidiano suelen enmascarar la existencia de controversias, falacias, o simplemente de interpretaciones de la realidad muy diferentes que en función de que se alude a ellas con términos iguales, parecen indicar una comunión de ideas que frecuentemente no está ahí. Vale la pena, entonces, al menos para proponer un código aplicable a la lectura de este ensayo, exponer cuál es el significado que se ha utilizado para discurrir alrededor de los conceptos de país y territorio. No se trata de pretender uniformar la concepción de país o de territorio: se reconoce la existencia de construcciones sociales distintas y variadas, y por tanto de una serie de “países” y “territorios” tan variada como la sociedad misma. Se trata, en cambio, de proponer una lectura común de este documento que permita emprender una discusión lúcida acerca del medio ambiente nacional, y de las tareas que el Estado mexicano debe continuar ejecutando o, en su caso, emprender para garantizar que sea un patrimonio capaz de satisfacer las necesidades de bienestar de los mexicanos de hoy y de las generaciones futuras. Frecuentemente, cuando se piensa en el país, lo primero que aparece en la mente es el mapa nacional convencional: el que aparece en los libros de texto desde la educación primaria en adelante, e incluso el que aparece en los avisos televisivos del estado del tiempo. Pero México es un país indudablemente grande: es enorme desde nuestra perspectiva individual; “ancho y ajeno”, como diría *Ciro Alegría*<sup>5</sup>, si se le ve desde el ámbito de la comunidad; e incluso vasto e inabarcable cuando lo encara el Estado. Termina por ser, entonces, un mosaico de países variopintos, que se superponen entre sí, se entrecruzan, a veces se contraponen, y otras se encubren o difuminan.

Desde el punto de vista del medio ambiente, el país, concebido como el total del espacio geográfico ubicado entre las fronteras nacionales, incluyendo su mar territorial, no es una unidad práctica de análisis, ni una unidad manejable de gestión.

<sup>4</sup> Se parte aquí de la visión de que en el momento en que hacemos inteligible al ambiente, interactuamos con él, y que, en este sentido, al hablar de ambiente se consideran también las interacciones de la especie humana con el resto de sus elementos.

<sup>5</sup> Alegría, C., 1953, *El Mundo es Ancho y Ajeno*, Editorial Diana, S.A., México.

En este sentido, habrá que discutir qué concepto de país resulta más útil a la gestión del patrimonio natural y los servicios ambientales nacionales, y quizá valga la pena iniciar esta discusión con una concepción que en realidad no resulta particularmente novedosa -aunque se encuentra de nuevo en las discusiones de los ecólogos en el terreno de la academia-: se trata de lo que todavía hoy algunos pueblos llaman país (por ejemplo, el caso de los *payssos* catalanes) (Pla, 1927). A la luz de esta manera de ver las cosas, el país es más que el espacio geográfico, pero es también una unidad cuyos límites, características y atributos resultan concebibles para los miembros de la comunidad que lo habitan. Además, no es solamente el panorama fisiográfico, o el conjunto de los elementos del entorno que se pueden considerar recursos, o lo que limita con países vecinos. Reúne también a la gente que lo habita, las relaciones de esta comunidad con su entorno, la infraestructura generada por los grupos sociales que comparten ese medio ambiente, y las actividades a través de las cuales lo transforman para satisfacer sus necesidades: se parece mucho a lo que los ecólogos de hoy llaman el *paisaje*.

De otra parte, el otro concepto que solemos considerar común, y de fácil comprensión, es el de territorio. Pero en este caso los criterios para delimitarlo, y la selección de escalas para determinar sus dimensiones y cobertura, hacen que, otra vez, se pueda hablar de muchos territorios diferentes, sin dejar de hablar del territorio mexicano: es territorio el contenido por las fronteras que se han construido a partir de la relación de México con el resto del concierto internacional, y lo es también el de cada estado de la federación, y el de cada municipio. Esto, si se parte de criterios de índole política y administrativa. Pero si se eligen, por ejemplo, criterios de carácter hidrográfico, los territorios nacionales son los que cubren cada una de las cuencas por donde se mueven las aguas superficiales de México, que en unos casos cubren varias entidades federativas y en otros están acotadas a unos cuantos kilómetros cuadrados. Y también podemos encontrarnos con el territorio de las costas mexicanas, o el ocupado por el Eje Neovolcánico. O bien, podemos considerar los territorios ocupados por las sesenta y dos etnias que conforman el complejo universo indígena nacional. Ordenar las modalidades de apropiación de los recursos naturales y los servicios ambientales en ese mosaico se convierte entonces en una tarea necesariamente polémica: toda decisión de ordenamiento ecológico, independientemente de los criterios de que parta, terminará por ser un procedimiento sujeto a la controversia y a los procesos de búsqueda de consenso.

Dado que el concepto de territorio está sujeto a la discrecionalidad que se insinúa en el párrafo anterior, no es de sorprender que las dependencias de la administración pública federal que organizan su gestión con base en criterios de territorialización generen concepciones tan diversas de los límites que caracterizan y acotan su ges-

tión, que la comunicación entre unas y otras resulta complicada, y a veces incluso incompatible. Esto es cierto incluso para la SEMARNAT y sus órganos desconcentrados. Así, construir un concepto de país y una idea de territorio (incluyendo aquí la zona marina), que resulten herramientas conceptuales útiles para la construcción de un discurso institucional coherente y robusto, son tareas que no deben dejarse de lado en los esfuerzos por edificar una política sólida de gestión ambiental nacional.

Hablar entonces de territorio, y de país, en términos de gestión, implica hablar de las formas para determinar qué herramientas de política pública se deben instrumentar en cuáles unidades espaciales, en función de sus características ambientales, los ecosistemas que las constituyen (y su resiliencia ante las actividades antropogénicas), y los actores sociales que participan de la apropiación del entorno (el espacio, los recursos naturales y los servicios ambientales disponibles). Cuando esos instrumentos de política se han diseñado con base en criterios espaciales y ambientales diferenciados -y cuando se reconoce que su aplicación debe ser incluyente y participativa-, el ejercicio de jerarquizar y priorizar su aplicación en el territorio nacional, teniendo en consideración la inviolabilidad y la autonomía de estados y municipios, es de una relevancia indiscutible.

## **Regionalización, descentralización y participación social**

No importa de qué regionalización se esté hablando, no se trata de meros ejercicios efectuados en los escritorios de tomadores de decisiones preocupados por ordenar su actuación: las regiones responden a condiciones ambientales, económicas, sociales o políticas concretas, y permiten agrupar formas de interacción de comunidades concretas con su entorno en sistemas coherentes, en los que se puede aspirar a establecer modelos sustentables de desarrollo. Pero lograr que esto suceda debe atravesar por un proceso de descentralización efectiva, que garantice que los gobiernos locales -habiéndolo aceptado como valederos los criterios de regionalización y ordenamiento que imperan en el territorio circunscrito por los límites estatales- cuenten con los recursos financieros, los instrumentos jurídicos y el respaldo social que les permitan transitar en el sentido aquí propuesto.

Si bien la descentralización es un propósito expreso en los discursos del sector medio ambiente, todavía está lejos de ser un hecho, independientemente de los avances alcanzados por diversas entidades. Es evidente que no se puede pretender una descentralización eficaz si no se cuenta con la garantía de la existencia de capacidades técnicas, de infraestructura, jurídicas y de voluntad política, que permitan

asegurar que las facultades y las atribuciones asumidas por los gobiernos locales pueden ser ejercidas con eficiencia y conocimiento de causa. Y también es evidente que para estar en condiciones de asumir plena responsabilidad ante la gestión ambiental en su circunscripción territorial, los estados deben contar con las condiciones y capacidades que les permitan asumir una completa autonomía para la generación de información, la planeación de la gestión hacia el desarrollo sustentable, la ejecución de programas y presupuestos, y el seguimiento y evaluación transparentes de sus acciones en materia de política ambiental.

Más allá de las acciones de descentralización mencionadas en otros apartados, la posibilidad de que los esfuerzos de regionalización contribuyan a construir una política nacional de gestión ambiental implica también la construcción de instituciones locales, que no solamente resulten sólidas y capaces, sino que estén obligadas a operar de manera congruente con las demás que se encuentren dentro de su región, ya sea ésta una ecorregión, una región prioritaria, una cuenca u otra región construida a partir de criterios de índole ambiental. Hablar de la construcción o el fortalecimiento de instituciones locales implica incorporar la participación de los residentes de las comunidades locales en el diagnóstico, la planeación, la ejecución y la evaluación y el seguimiento de la gestión ambiental. Sin participación social, sobre todo en la medida en que las acciones se concreten a nivel de estado, municipio o comunidad, donde los representantes de la comunidad debieran estar cada vez más cerca de sus representados, la gestión ambiental pierde sentido en cuanto formulación de políticas, estrategias y tácticas orientadas a la generación de procesos de desarrollo ambientalmente sustentable.

Uno de los elementos que sin duda contribuyen a la construcción de capacidades locales de gestión ambiental es el reconocimiento de la validez del saber local. A lo largo de las casi tres décadas en las que México ha ido construyendo su manera de hacer gestión ambiental, también se han creado -a nivel nacional y en todos los estados de la República- centros e institutos generadores de saber, instituciones de educación superior que forman cuadros profesionales en diversas áreas relacionadas con la gestión ambiental, y grupos organizados de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales) que han asumido posturas corresponsables ante la necesidad de contribuir a la conservación del patrimonio natural, y de modificar las conductas y acciones que impactan negativamente en el entorno.

Con estos grupos de académicos y ambientalistas, y con representaciones de los productores organizados del llamado “sector social”, la iniciativa privada, los gobiernos locales, los pueblos indios y el Poder Legislativo, se han constituido a lo largo de la última década diversos espacios de participación de la sociedad en los procesos de planeación y gestión ambiental. De entre ellos habrá que destacar los

Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS), no solamente por su alcance y su cobertura nacional, sino también porque fueron estructurados con base en una propuesta de regionalización.

Tomando en consideración las regiones en que se ha dividido el territorio nacional -y siguiendo el modelo propuesto por la CONANP y los CCDS-, se debe explorar la posibilidad de construir corredores biológicos a la manera de los establecidos para Mesoamérica. Hacerlo brindaría un sentido adicional a la regionalización, ya que se crearía un espacio para la aplicación ordenada de las herramientas de gestión ambiental, y se generaría también un espacio formal para proponer procesos de transversalidad y descentralización.

Un factor adicional es la experiencia que se refiere a la distinción entre el orden federal y el orden local. En este sentido, la propiedad privada y las concesiones o aprovechamiento de bienes públicos por particulares, está mucho más protegida jurídicamente en el primero que en el segundo. Es decir, es más fácil obtener la protección estatal mediante la invocación del derecho cuando se trata de asuntos federales (sobre todo a través del juicio de amparo) que cuando la gestión se plantea a nivel local. Cualquier abogado sabe que son mucho más previsibles las decisiones de la justicia federal que las de la justicia local. Ello no sólo se aplica a los procesos judiciales, sino al conjunto de la gestión gubernamental. Se puede decir que para proteger sus intereses, los propietarios privados o las empresas que aprovechan bienes públicos dependen mucho más de vínculos extrajurídicos en sus relaciones con el poder local que con el poder federal. Esta distinción es fundamental, dado que la puesta en práctica de una ordenación del territorio y del manejo y aprovechamiento de los bienes públicos con una visión de sustentabilidad ambiental dependería básicamente de las autoridades locales y del sector privado. Así, mientras las relaciones entre los propietarios, empresas privadas y aquella parte del poder público con la que tienen un contacto más directo (léase poder local) estén reguladas por factores extrajurídicos, las actuaciones poco contribuirán a regular los diferentes procesos de apropiación del entorno, incluida aquí la asignación de derechos de acceso a servicios ambientales.

## **A manera de conclusión**

A lo largo de la todavía breve historia de la gestión ambiental mexicana, las dependencias y organismos de la administración pública federal responsables de llevarla a cabo han generado diversas propuestas de regionalización que les permiten afrontar



la problemática de su competencia de una manera relativamente ordenada y eficaz. Estas regionalizaciones fueron formuladas con objetivos distintos y con base en criterios diferentes, y son desde luego útiles para cumplir con esos propósitos. A partir de ellas, de conocerlas, sobreponerlas y discutir las, se deben construir demandas sociales, localmente determinadas, con el fin de utilizar los instrumentos de gestión ambiental existentes para enfrentar los problemas ambientales que aquejan a cada región particular; en otras palabras, encontrar los traslapes entre las diferentes regionalizaciones permite determinar qué instrumentos merece la pena aplicar con más rigor e intensidad en qué lugares del país.

Carece de sentido pretender que se establezca una sola regionalización, y asumirla como la única propuesta adecuada para ordenar la gestión ambiental nacional. De hecho, la regionalización por sí sola no es un instrumento suficiente para llevar la gestión ambiental desde los gabinetes de la planeación hasta el terreno de los hechos. Se trata entonces de combinar las regionalizaciones propuestas por los diferentes organismos del sector medio ambiente, y de concertarlas además con el ordenamiento ecológico del territorio, el ejercicio de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y los procesos de descentralización de facultades y atribuciones. De esta manera, la regionalización se convierte en un instrumento relevante para la racionalización y hace eficiente la aplicación de los programas y los instrumentos de política pública para la gestión ambiental.

Para superar los problemas generados por el desequilibrio existente entre las capacidades de ejecución del gobierno federal y las de los gobiernos estatales y municipales es necesario consolidar una política de descentralización, asumiendo que se trata de un proceso sostenido y de largo plazo. Los pasos de este proceso deberán considerar, por lo menos, los siguientes elementos:

Articular la descentralización ambiental como un instrumento para la planeación regional sustentable.

- Fortalecer las capacidades de las autoridades locales y asignar los recursos técnicos, materiales y financieros indispensables.
- Establecer mecanismos de participación social para la toma de decisiones, seguimiento y evaluación de resultados, y para la rendición de cuentas de las autoridades.
- Aumentar las capacidades de la sociedad civil y definir claramente sus derechos y responsabilidades.
- Incorporar la descentralización hasta el nivel municipal.
- Llevar a cabo una reforma fiscal que permita captar nuevas fuentes de financiamiento, aplicar instrumentos económicos y tributarios localmente, y usar los



ingresos provenientes del manejo de los recursos naturales en acciones de conservación y restauración de estos recursos.

- Establecer los mecanismos de arbitraje de la federación en caso de conflicto.

Si bien estos son algunos de los temas nodales que se deben superar para consolidar un verdadero y vigoroso proceso de descentralización que cumpla con los objetivos de fomentar el desarrollo regional sustentable, quedan temas aún no resueltos que no son problemas de forma o de mecanismos, sino más bien problemas conceptuales.

Hay asuntos que por su propia naturaleza deben quedar reservados únicamente a la federación bajo el principio del pacto federal, el cual establece que los intereses de la nación deben anteponerse siempre a los locales. Entre ellos se pueden mencionar la definición de las políticas nacionales ambientales, la promulgación de estándares mínimos de observancia en todo el territorio, los asuntos de naturaleza internacional, los bienes o zonas nacionales, lo que concierne a dos o más gobiernos estatales, las cuestiones que pueden comprometer gravemente al medio ambiente y muy especialmente las relacionados con la biodiversidad.

Un tema crítico, que está sometido a debates permanentemente entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados, las organizaciones no gubernamentales e incluso las comunidades indígenas, es el de la conservación y uso de la biodiversidad. Un ejemplo claro de este debate es el de las áreas naturales protegidas. El artículo 5º, fracción VIII, de la LGEEPA, reserva para la federación el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal; mientras que el artículo 11o, fracción I, establece que la federación podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los estados asuman la función del manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal.

Esta posibilidad, otorgada por la ley general a los estados, no se hace cargo plenamente del objetivo de las áreas naturales protegidas que es “preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos” (LGEEPA, artículo 45o, Fracción I) y “salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva...” (Fracción II). Se trata aquí de la protección del patrimonio natural nacional. Un tema sin duda estratégico y de seguridad nacional.

El problema no sólo es que este patrimonio natural nacional se puede convertir en un botín para los estados, o incluso en un estorbo que hay que quitarse de encima (es decir, permitir su destrucción, como por ejemplo ocurre con la tolerancia y fomento

de la ocupación de asentamientos humanos irregulares en la Reserva de la Biosfera de Montes Azules en la Selva Lacandona, por mencionar únicamente el caso que más revuelo ha generado recientemente en los medios de comunicación). Podría pensarse que esto se puede prevenir mediante la firma de acuerdos de coordinación claros y el establecimiento de mecanismos de control fuertes para garantizar su cumplimiento. Muchos dirían que para eso están las políticas nacionales de conservación y protección de la biodiversidad, y que éstas deberían ser el marco rector de la coordinación entre la federación y los estados.

Sin embargo, el problema radica en que la distribución de la biodiversidad no reconoce fronteras geopolíticas, y requiere para su evolución de superficies muy amplias de territorio que suelen sobrepasar los límites de un estado. Además, la protección de estos recursos es de interés nacional y no se puede someter a las contradicciones que surgen del interés de usarlos sólo para beneficio local. Este es un tema al que la federación debe otorgar el carácter de irrenunciable, para evitar que las decisiones asumidas a nivel local afecten el patrimonio de los mexicanos y de la humanidad, de las presentes y futuras generaciones.

Más allá de la lectura inmediata de los procesos de descentralización y sus implicaciones legales y políticas, bien vale la pena dejar una puerta abierta a una profunda reflexión en torno a la postura de que sólo la federación puede lograr un balance nacional en la distribución de la riqueza proveniente de los recursos naturales comunes que se distribuyen de manera desigual en el país. La necesidad de reservar algunas facultades estratégicas a la federación no descansa en un problema de incapacidad de los estados: se debe a las características inherentes al funcionamiento de la naturaleza y a la organización de una República Federada.

Si lo anterior es correcto, ello supone que aún hay una asignatura pendiente para definir claramente quién debe hacer qué, con una visión estratégica de nación y un claro entendimiento acerca del funcionamiento de la naturaleza, lo cual implica una reflexión conceptual y no de carácter operativo, y en consecuencia otra reforma a la LGEEPA.

## **Bibliografía**

- Alegoría, C., 1953, *El mundo es ancho y ajeno*, Editorial Diana, S.A., México.  
 Brañes, R., 2000, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

- Brundtland, G.H., 19 , Our common future, Organización de las Naciones Unidas, Documento de Trabajo.
- Congreso de la Unión, 1988, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1988, México, D.F.
- Congreso de la Unión, 2007, Ley de Desarrollo Rural Sustentable (última reforma), Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero de 2007, México, D.F.
- Congreso de la Unión, 2007, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (última reforma), Diario Oficial de la Federación, 12 de febrero de 2007, México, D.F.
- Krebs, C.J., 1972, Ecology: the experimental analysis of distribution and abundance, Harper & Row Publishers, New York.
- Pla, J., 1927, Un viaje frustrado. Contrabando, Editorial Salvat, Madrid.
- Presidencia de la República, 2003, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma aplicada (texto vigente), Diario Oficial de la Federación, 29 de octubre de 2003, México, D.F.

# **Descentralización, territorio y ambiente en la Península de Yucatán: una mirada geográfica desde la perspectiva de la centralidad**

*Juan Córdoba y Ordóñez\**

## **Introducción**

Entre muchos procesos, la globalización es proclive -especialmente en los países que aspiran a ingresar en el Club de los Ricos- al incremento de la eficacia y la democratización de sus sociedades; la descentralización es, en cierto modo, una bisagra que permite la mejor articulación de estos dos conceptos. La eficacia pretende mejores condiciones de competitividad (sectoriales y regionales) en el marco del neoliberalismo. La democratización, por su parte, está supuestamente en la base de la búsqueda de una mayor equidad: de género, de acceso a los recursos y a las oportunidades, en la redistribución de la riqueza, en la toma de decisiones, en la capacidad de gestión, etc.

La descentralización ha sido definida como el “proceso mediante el cual se transfiere una parte del poder del Estado a entidades políticas o administrativas de un escalón inferior”, y se ha identificado con una mejor distribución de competencias entre el “centro” y la “periferia” políticas, mediante la cesión de nuevos cometi-

\* Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Este trabajo forma parte de las conclusiones del proyecto BSO2002-01984 y de las propuestas teóricas del proyecto SEJ2005-05650/GEOG en el que participan investigadores del CINVESTAV-Mérida, la UNAM y la UCM. Entre éstos quiero agradecer personalmente sus aportaciones a Matilde Córdoba, Julia Fraga y Ana García de Fuentes.

dos a las colectividades locales favoreciendo la reducción de lapsos en la toma de decisiones. En este sentido, investigadores como Ohnet (2003: 225) han puesto de manifiesto la importancia actual del fenómeno en muchos países y han identificado la descentralización con las ideas de modernización del Estado y de profundización de la democracia.

En esta línea, actualmente prevalece el concepto de descentralización asociado esencialmente a sus connotaciones sociales (políticas y administrativas sobre todo), pero se olvida con frecuencia su sentido geográfico perdiendo de vista, en consecuencia, una reflexión territorial (y espacial) que podría ayudar a su mejor comprensión y aplicación.

Pero para un geógrafo de campo es muy difícil hablar de descentralización en sentido abstracto, es decir, sin referencias a escalas o territorios concretos; tanto más cuanto que vivimos inmersos en un momento de extremada volatilidad e indefinición conceptual en el que proliferan muchos neologismos aún no bien digeridos por el corpus científico: globalización, mundialización, glocalización, re/des-localización, re/des-territorialización, empoderamiento, gobernanza, sostenibilidad, desregulación. Neologismos que, además, afrontan una dialéctica que contrapone los discursos y las prácticas y, sobre todo, un conflicto escalar entre dos extremos: lo global y lo local.

## **Centralidad y marginalidad: una perspectiva geográfica**

Indagar geográficamente en la descentralización supone partir del efecto que la motiva, la centralización y, en consecuencia, del origen de ésta: la centralidad.

La centralidad es, en principio y en sentido estricto, una cualidad topológica derivada del espacio euclidiano y como tal se suele aceptar que es una plusvalía espacial desde el punto de vista de la eficacia económica y social relacionada con las condiciones de movilidad de la población. Muchos ejemplos dan cuenta de este fenómeno: ciudades, territorios y hasta países han sacado partido de una situación central con respecto a un sistema de relaciones determinado en el tiempo y en el espacio. Ciertas islas o escalas técnicas, por ejemplo, vivieron una época de florecimiento asociada a la escasa autonomía de vuelo de las aeronaves: Azores, Cabo Verde, Terranova en el ámbito atlántico; Hawai en el pacífico. Países como Suiza o la R.D. del Congo han construido su compleja identidad en base a una situación central privilegiada o disputada. Pero los ejemplos más numerosos conciernen a las ciudades y en particular a las capitales políticas y administrativas, muchas de las cuales se han amparado en

la situación central respecto a sus territorios para lograr una gestión y un control más eficaz: Roma tanto en el antiguo imperio como en la actual Italia, Madrid en España, Ankara en Turquía, Tokio en Japón, Santiago en Chile, entre otras. A otro nivel, Hermosillo, Chihuahua, Culiacán o Oaxaca en sus respectivos estados.

Esta centralidad euclidiana favorece a menudo la atracción de funciones que refuerzan la importancia de una situación privilegiada, generándose un proceso de retroalimentación que es difícil controlar, tanto más cuanto que esta aglomeración se sustenta en la inercia histórica. La centralidad original (una cualidad) llega a generar una coalescencia de competencias que podemos denominar centralización (un problema). Problema en la medida en que la aglomeración excesiva limita la eficacia de las economías de escala, creando fenómenos de saturación que hacen aconsejable procesos inversos de desaglomeración y/o descentralización. Ciudad de México es uno de los casos paradigmáticos de este modelo: un largo proceso histórico en el que se han superpuesto diferentes formas de dominación del territorio que la elevaron al rango de capital federal; función que favoreció no sólo la coalescencia de funciones políticas y administrativas sino también las económicas (financieras, industriales, servicios) hasta que el sismo de 1985 puso de relieve la vulnerabilidad de un sistema excesivamente centralizado.

La centralidad geográfica, sin embargo, no es solamente euclidiana. La acumulación de funciones en un mismo centro (centralización) produce también efectos de centralidad que se deben a factores relativos (a menudo coyunturales) de naturaleza diferente a los determinados por la geometría tradicional del espacio. Este tipo de centralidad funcional es inversa a la anterior porque no es consecuencia sino producto de una centralización generalmente económica o política, y se define como la capacidad que tiene un centro para polarizar espacio o la capacidad para generar un área de influencia en su entorno inmediato o remoto. En estados centralizados, una capital política excéntrica puede generar este tipo de centralidad funcional, como ocurre en París (Francia) o en Buenos Aires (Argentina); la capitalidad suele ser (por efectos de la concentración del poder y la toma de decisiones) generadora de coalescencias funcionales que producen centralizaciones productivas y de otros servicios, como ha ocurrido con Mérida (Yucatán) respecto a su estado y a todo el ámbito peninsular. A menudo, sin embargo, son otras funciones las que desencadenan la centralidad relativa del lugar: económicas (Sao Paulo en Brasil), religiosas (La Meca en Arabia), innovadoras (Nueva York en EUA).

Durante mucho tiempo la Geografía y otras ciencias afines han dedicado parte de sus investigaciones a este juego semántico, tratando de encontrarle aplicaciones prácticas en el espacio y en la ordenación del territorio. Fruto de estos trabajos han surgido teorías y modelos más o menos generales, desde la Teoría de los Lugares

Centrales apuntada por el alemán Christaller en los años 30's del siglo pasado y luego ampliada y profundizada por las corrientes neopositivistas de los años 60's, al modelo centro/periferia y sus variantes entre los que se adscriben algunos muy populares como el de Friedmann propuesto también en los años 60's y el más reciente que diferencia el mundo entre un Norte rico, desarrollado y próspero, y un Sur pobre, subdesarrollado y acuciado por problemas entre los cuales la globalización sería uno de los más graves. En el campo estricto de la Geografía Política, las referencias a la centralidad y la centralización son una constante tanto en lo que se refiere al origen y formación de los estados, como a la gestación y actual organización del sistema mundo y a la adecuada gestión del territorio a escalas regionales y locales (véase al respecto, por ejemplo, Taylor, 1994).

Fuera del campo estrictamente geográfico, el estudio de la descentralización se ha ocupado sobre todo de la segunda perspectiva de la centralidad, la funcional, y se ha interesado esencialmente por aspectos socioculturales que atienden a fenómenos como la distribución de poder y de las capacidades de decisión y de gestión. En esta línea, política por naturaleza, se obvian con demasiada frecuencia las cuestiones territoriales y se tiende a considerar que la descentralización es sólo un problema de carácter social y asociada a toda una serie de consideraciones meliorativas entre las que la democratización podría ser la más relevante. Algunos investigadores sociales, sin embargo, han señalado que la disposición espacial de los objetos sociales puede influir en sus relaciones sociales, y en particular que el creciente control económico a nivel nacional e internacional puede generar una mayor politización local en la medida en que los mercados de mano de obra se puedan ver afectados por procesos de recesión que no sólo afectan la reproducción de la fuerza de trabajo sino también a los propios procesos de producción locales (Urry, 1981).

Finalmente, en el lado opuesto de la centralidad se encuentran las nociones de periferia y marginalidad que a menudo se confunden.

La periferia sólo se entiende por reconocimiento de un centro y aun siendo su referente original euclidiano, su uso, en ciencias sociales, es esencialmente relativo. Los conceptos de centro y periferia se han utilizado normalmente en relación con teorías de dominación más o menos actualizadas pero que tienen siempre un contexto colonial (nuevo o viejo). La dicotomía más reciente entre el Norte y el Sur no deja de ser, en un mundo redondo como el que tenemos, una proyección plana de ese viejo dilema. La descentralización, en este ámbito de referencias planetarias es una quimera: no hay tal descentralización sino todo lo contrario, un esfuerzo supremo por acaparar capacidades de gestión y decisión aunque eso sí, enmascaradas por la virtualidad de las relaciones, por la sensación aparente de ubicuidad, por la "porosidad de las economías nacionales" (Baumann, 2001: 89) que dan vida al Sinóptico

de Mathiesen (1997, cit. *ibidem*: 70), un mecanismo de poder basado en unas élites institucionales de acceso restringido (políticos, empresarios, burócratas de elevado nivel) que dirige la opinión pública, amparada en el anonimato de la sociedad informacional. En este sistema, el Norte Rico o Centro Neurálgico no “descentraliza ni deslocaliza globalmente” hacia el Sur Pobre o Periferia Dependiente. El Norte Rico lo que hace realmente es concentrar sus esfuerzos (véanse si no la tremenda polémica en torno a la construcción política de la Unión Europea o el pánico cerval a la expansión latina en Estados Unidos) y relocalizar sus problemas (eliminación de residuos, búsqueda de mano de obra barata, tratados comerciales preferenciales, entre otros); para ello no interesan, en el otro lado de la moneda, poderes fuertes: cuanto más descentralizados, cuanto más atomizados, cuanto más democráticos pero controladamente mediatizados, mejor. El Sur, en cambio, sigue recibiendo órdenes: ahora subversión, ahora sostenibilidad, ahora descentralización, ahora democracia, y siempre... paciencia.

Aunque periferia pueda ser sinónimo de marginalidad, simplemente por condiciones dificultosas de accesibilidad, la marginalidad no tiene por qué ser periférica. La marginalidad, ante todo, es simplemente una condición de juego que sitúa a sus actores o sus territorios fuera de las condiciones regladas que forman el margen de movimiento. La marginalidad puede ser voluntaria, siendo éste el caso de muchos elementos y grupos sociales que han variado históricamente según los sistemas socialmente prevalentes. La marginalidad involuntaria, en cambio, actualmente es objeto de denuncias contundentes, internas o externas, en casi todas las sociedades. La marginalidad geográfica, en cambio, es una condición de aislamiento, generalmente no voluntaria y debida, esencialmente, a condiciones de accesibilidad o de desinterés por parte de los elementos “centrales” (gestores y decisorios) de un sistema dado. Como veremos, éste es el caso de Yucatán.

## Algunos apuntes sobre México

En los años 80's, México fue catalogado por algunos investigadores sociales como país emergente en la periferia capitalista (Dabat, 1994:48). Casi treinta años después, el país no ha consumado su emergencia y sigue caracterizado por un centralismo abusivo y fuertes desequilibrios territoriales; además ha atravesado algunas de las crisis económicas, políticas y sociales más difíciles de su historia<sup>1</sup>. En un informe reciente sobre México, en el que se pone especial énfasis en la necesidad de agilizar y perfeccionar la descentralización financiera del país, la OCDE señala que a pesar de



unas excelentes perspectivas económicas y de mejoras indudables, los niveles de vida mexicanos siguen muy rezagados y la pobreza es aún extensa (OCDE, 2005:9).

La centralización geográfica en México es un problema estructural, configurado por siglos de historia, que sólo podrá tener una solución a largo plazo. Los análisis regionales son una evidencia de este problema: en todos ellos se enfatiza el peso de una región central, más o menos grande según los diferentes investigadores, que concentra no sólo la mayor parte de la población sino también de los recursos financieros y la fuerza productiva. La denominada macro-región central propuesta por Bassols en 1989 (Bassols, 1991) y aún no revisada, que representa el 14.19% de la superficie del país, en 2005 aún reunía al 50.34% de la población, un valor casi idéntico al de 1970 (50.63%), antes de que se iniciaran los procesos de descentralización y superior al de 1950 (48.67%). Esta misma región aportaba en 2004 el 53.70% del PIB nacional, destacando dentro de ella el peso del área conurbada de la Ciudad de México, principal centro industrial y de servicios del país.

El centralismo mexicano ha sido exhaustivamente denunciado y desde los años 80's, sobre todo, numerosos foros se han hecho eco de la urgente necesidad de descentralizar el país (cf. por ejemplo, Giugale *et al.*, 2000 y Rodríguez Solórzano, 2003). La discusión, que al principio giró sobre los recursos fiscales y el desarrollo regional, ha ido adquiriendo cada vez más un tinte social y hoy gira necesariamente en torno al pluralismo político y la democratización de la sociedad. Es cierto que se han producido cambios políticos tímidos, pero ciertamente significativos: desde la reforma de los artículos constitucionales n° 115 en 1983 y n° 27 en 1992, pasando por el abandono de la autarquía con la inserción del país en el GATT (1985), el TLC (1992) y la OCDE (1993); al mismo tiempo una audaz y apresurada reforma de las infraestructuras de comunicaciones ha empezado a traducirse en una sutil pero importante reestructuración regional del territorio.

Algunos de los elementos inductores de estos cambios son conocidos. Unos son de naturaleza económica: la dinamización del sector petrolero a partir de la puesta en marcha de los yacimientos de la plataforma de Campeche, la maquilización de la industria y su difusión más allá de las fronteras, la modernización de ciertas actividades agropecuarias animadas por el consumo interno y sobre todo por la demanda norteamericana, el auge del turismo. Otros han sido de naturaleza política, particularmente la atención a los derechos humanos<sup>2</sup> y el fin de la hegemonía del partido

<sup>1</sup> Baste citar las devaluaciones del peso en 1983 y 1994, los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu y el alzamiento de Chiapas en 1994 o los más recientes conflictos de Oaxaca y la inestabilidad generada como consecuencia de las elecciones de 2006.

que había detentado el poder político en el país durante la mayor parte del siglo pasado. Sin embargo, los elementos más determinantes de los cambios experimentados por México en los dos últimos decenios son de naturaleza mucho más difusa, y entre ellos ocupa un lugar destacado la irrupción del neoliberalismo con todo su cortejo de servidumbres.

Neoliberalismo y modernización son parámetros indisociables en el México contemporáneo. Del mismo modo deberían serlo descentralización y democratización. Sin embargo, estas correlaciones no son neutras ni son claras porque los efectos escalares introducen matizaciones importantes: lo que es presuntamente bueno a escala mundial no tiene por qué serlo también necesariamente a escala local, del mismo modo que lo bueno para unos puede ser malo para otros. En este juego de contradicciones es necesaria la referencia a Bauman cuando señala que “los procesos globalizadores carecen de esa unidad de efectos que generalmente se da por sentada” (2001:8) y que “los llamados procesos globalizadores redundan en la redistribución de privilegios y despojos, riqueza y pobreza, recursos y desposesión, poder e impotencia, libertad y restricción” (*ibídem*: 94).

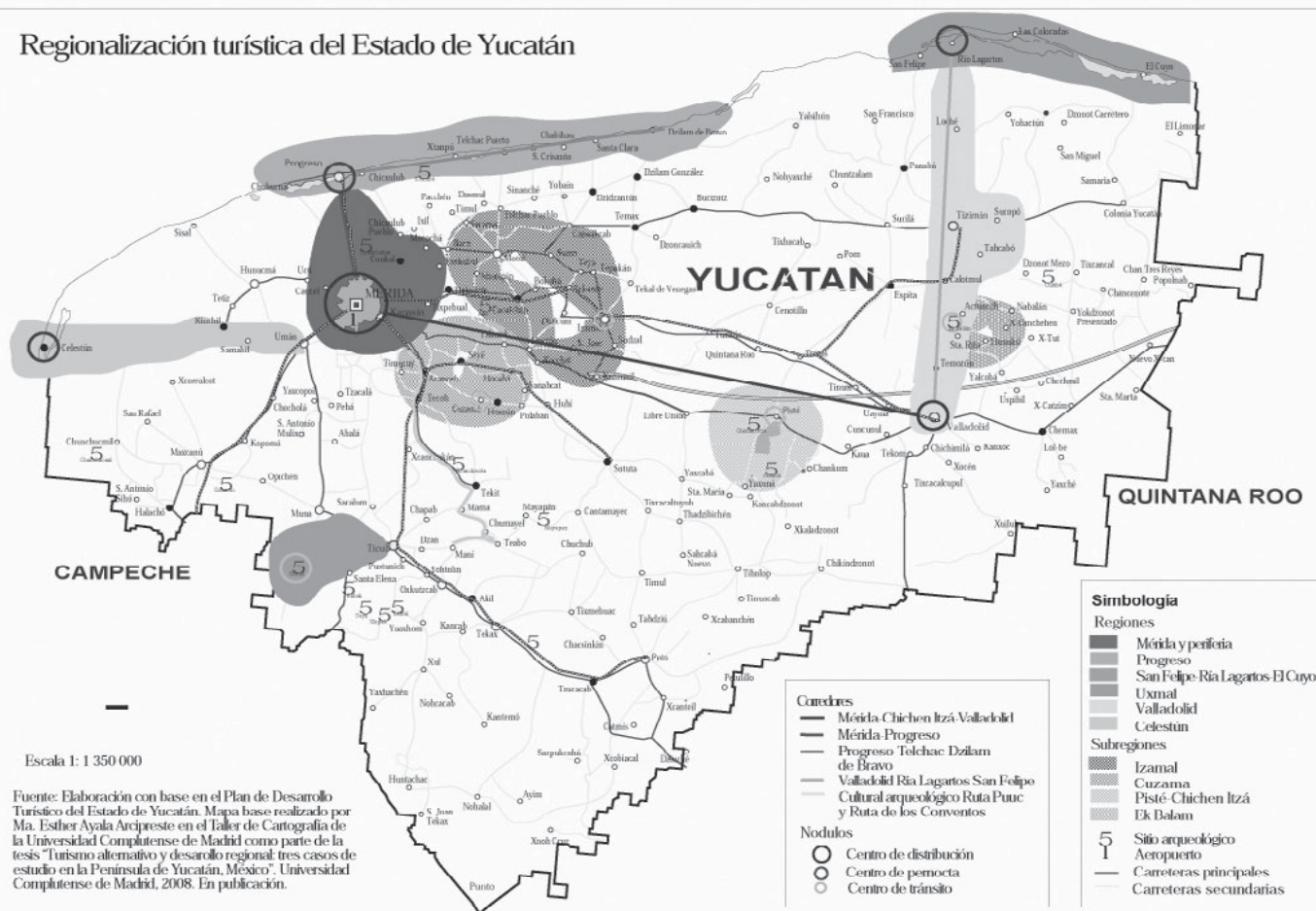
## Especificidades en Yucatán

Durante siglos, la Península de Yucatán se ha perpetuado como una periferia de la periferia, o si se prefiere la expresión, como una región marginal dentro de la periferia. Aunque cierto romanticismo cientificista se esfuerza aún hoy por evocar el esplendor de la cultura maya, lo cierto es que aquélla grandiosidad queda ya muy lejos de la realidad y de unos parámetros “occidentales” contemporáneos que contaminaron a México ya en el lejano siglo xv.

En un primer paso hacia lo que hoy denominamos mundialización, la conquista y subsecuente colonización hispana insertaron a Yucatán en esa occidentalidad, confiriéndole desde entonces una condición de acusada marginalidad. No había en Yucatán recursos mineros de interés y las condiciones naturales dificultaban considerablemente la explotación comercial de sus recursos agropecuarios y forestales potenciales. Así Yucatán se conformó desde aquélla época como una región fronteriza,

<sup>2</sup> En febrero de 1990 se creó por decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos y se agregó al artículo 4º de la Constitución un primer párrafo concerniente a promover el desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas.

# Regionalización turística del Estado de Yucatán



una región límite cuyo interés principal -desde un punto de vista centralista- ha sido siempre su situación geoestratégica como avanzadilla continental hacia el mundo insular caribeño.

Durante siglos, Yucatán ha vivido al margen de las grandes oleadas de colonización que han trastocado irreversiblemente territorios y culturas en América. Durante este tiempo han podido sobrevivir en esta región, mejor que en otras, usos y costumbres ancestrales que han sabido yuxtaponerse o adaptarse a sucesivas oleadas de modernidad que siempre tocaron a la península de forma moderada. Entre éstas, la más importante fue, sin duda, la que la fijó en el territorio de sistemas de explotación comercial extensiva, como el de las haciendas henequeneras, que tuvieron su máximo esplendor en el tránsito del siglo XIX al XX.

La yuxtaposición entre modernidad y tradición no es, por lo tanto, algo nuevo en Yucatán, pero con la excepción de episodios como el de la conquista y la Guerra de Castas, se ha desarrollado siempre sin el dramatismo que ha tenido en otras regiones americanas de fuerte componente indígena. Por ello sería lícito decir, en nuestra línea argumental, que la modernización yucateca -tal vez con la excepción de algunos momentos durante el porfiriato- nunca ha sido tan agresiva como lo es actualmente.

En Yucatán predomina un medio natural aparentemente muy uniforme que constituye una superficie isotrópica casi perfecta desde el punto de vista geográfico. El substrato geológico lo forma una sucesión ininterrumpida de materiales calcáreos dispuestos casi horizontalmente y muy poco alterados en superficie, de forma que sólo en el sur de la península aparecen sistemas de drenaje superficial que contribuyen a una cierta diferenciación del territorio; en la mayor parte de la península el drenaje es subterráneo, aprovechando sistemas de fracturas y alternancias litológicas o pequeñas debilidades estructurales que dan origen también a numerosos cenotes.

Sobre esta superficie calcárea, en la que el desarrollo de suelos es muy exiguo, domina un clima uniformemente tropical con estación seca marcada durante el invierno aunque con un matiz pluviométrico relevante asociado a la prevalencia de los flujos de aire húmedo procedentes del este; como consecuencia de esta disimetría pluviométrica, la selva perennifolia predominante al sureste de la península se degrada rápidamente hacia formaciones mixtas abiertas y hacia matorrales nítidamente xerófilos que ya dominan en el extremo noroeste.

En este medio relativamente uniforme y francamente poco hospitalario, cualquier pequeño accidente geográfico llega a convertirse en un nicho ecológico diferenciado y, en consecuencia, atractivo por su biodiversidad. Los cenotes y la facilidad de captación de aguas subterráneas a través de sistemas de fracturas superficiales podrían haber sido determinantes en la fijación del poblamiento histórico peninsular, dependiente como cualquier otro del agua potable, aunque condicionado por la técnica

itinerante del sistema agrícola fundamental para la población: la milpa. Es tal vez la confluencia de estos factores la que sigue explicando la extraordinaria dispersión del poblamiento en gran parte de Yucatán, al mismo tiempo que justificaría la existencia de antiguos emplazamientos de carácter más permanente y preeminentes en la organización del territorio.

Aún actualmente se reconocen rasgos de este “determinismo” geográfico relacionado con las condiciones naturales. Uno de ellos es el predominio del hábitat concentrado al noroeste peninsular, más árido, donde arraigaron con más fuerza las haciendas henequeneras, frente a la dispersión característica del centro, donde pervive la población esencialmente indígena; ámbitos separados “grosso modo” por una diagonal imaginaria que une las localidades de San Felipe y Yaxhachén. Otro es la diagonal de poblamiento formada al pie de la Sierrita, al sur del estado de Yucatán, donde la mayor profundidad de los suelos ha permitido implementar planes de regadío destinados a una agricultura comercial. En todo este contexto y a pesar de su condición de interfase, la costa ha sido siempre un medio rechazado por el poblamiento; también la confluencia de factores geográficos contribuye a explicar este fenómeno: el litoral predominantemente bajo y arenoso y rectilíneo no ha sido proclive a la instalación de puertos; sus condiciones a menudo cenagosas han favorecido la persistencia de enfermedades infecciosas, particularmente el paludismo.

En los años setenta del siglo pasado la Península de Yucatán aún ofrecía una imagen lánguida y hasta romántica de un territorio, en parte voluntariamente marginal, en parte marginado respecto a un país autárquico y centralizado. Las comunicaciones terrestres de la península con el resto de México no se consumaron hasta mediados de los años cincuenta con el ferrocarril y hasta los setenta con la carretera (Chías, 1999:117). Desde la independencia, la explotación comercial del territorio se había centrado primero en el sistema de haciendas (azucareras, ganaderas, milperas, henequeneras) y luego en ejidos cuya producción había seguido generalmente la coyuntura de un mercado voluble y que acabó por expulsarlos del sistema mundial de competencias; el resto del territorio estaba abierto a la explotación forestal y ocupado, en su mayor parte, por el sistema extensivo de la milpa, un modo de vida secular basado en la autosuficiencia. La industria sólo se había introducido tímidamente en Mérida y el pequeño comercio y el funcionariado animaban la vida de no más de media docena de centros estadísticamente urbanos. Yucatán, en definitiva, vivía prácticamente cerrado sobre sí mismo.

Desde la independencia, el interés del Centro hacia esta periferia había sido, como en tiempos de la colonia, esencialmente geopolítico y una de sus manifestaciones más claras fue la neutralización de sus aspiraciones independentistas mediante la fragmentación política del territorio en tres estados: Campeche se escindió de Yuca-

tán en 1857 y en 1902 se creó el territorio de Quintana Roo, elevado a la categoría de estado federal en 1974. Este proceso de fragmentación, en esencia, debe contemplarse como un primer paso en la descentralización de Yucatán por acotamiento del poder territorial que se ejercía desde Mérida, la gran capital regional. Cabe, sin embargo, invertir esta reflexión para pensar hasta qué punto esta división obedeció al interés del Centro por debilitar un poder regional fuerte, situado en un ámbito estratégico frágil debido a una situación periférica y unas condiciones de marginalidad que podrían alentar fuerzas centrífugas como el secesionismo. Dos caras, en definitiva, para una misma realidad: descentralización en Yucatán y fortalecimiento del centralismo en México.

Sin embargo, desde los años 60's del siglo xx, la Península de Yucatán recobró, probablemente sin saberlo, un nuevo interés geoestratégico, esta vez mundial, en el marco de la guerra fría y en relación con la inestabilidad introducida por Cuba en el "orden central" americano.

No se puede sostener científicamente que la revitalización de Yucatán se deba a un fenómeno de nueva centralidad geoestratégica en el seno de un escenario macrorregional americano, pero tampoco es descabellado pensar que este factor ha impulsado un proceso de modernización y de reestructuración social controlada que no tiene precedentes en su historia. En los años 70's, Yucatán inició un proceso de reconversión económica que se ha acelerado en las décadas siguientes para extraer a la península de su antigua condición marginal: actualmente los tres estados, cuya población supone tan sólo el 3.59% de la de la federación, aportan ya el 4.20% del PIB mexicano y han logrado diferenciarse del Sur profundo del país en el que permanecen sumidos Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

Si durante siglos la homogeneidad del medio natural yucateco sostuvo un sistema de relaciones sociales y productivas relativamente simple en el que se contraponían una burguesía urbana y una sociedad rural dependiente (primero jornalera, luego ejidataria) yuxtapuestas a una sociedad rural indígena francamente aislada, en las últimas décadas este patrón de relaciones ha reventado. El impacto brutal del neoliberalismo en Yucatán y los procesos de modernización asociados y a veces imperativos, han generado una extraordinaria variedad de situaciones. De esta forma, actualmente Yucatán se caracteriza por una heterogeneidad de "ambientes" sociales, económicos y productivos que tienen su expresión en el territorio y en las formas de ocupación y uso del suelo. No sería correcto admitir, ni siquiera suponer, que fenómenos como la globalización, la descentralización, la democratización o el empoderamiento tienen los mismos efectos sobre esta heterogeneidad y, aún menos, que puedan tener el mismo significado.



## La realidad geográfica actual en Yucatán

Aun sin estadísticas que nos respalden, porque no las hay, y asumiendo una elevada dosis de simplicidad necesaria para alcanzar principios mínimos de generalización que den pie a la discusión, podemos conjeturar que el modelo socio-económico actual en Yucatán reposa en la interacción desigual de una serie de actores principales.

Están, por un lado, los residuos de las viejas sociedades pervivientes. La sociedad “ancestral maya”, la que aún sólo habla lengua indígena y depende de la milpa para sobrevivir, todavía existe en muchos municipios del interior peninsular aunque en condiciones manifestadas de retraimiento. En el otro extremo, la vieja aristocracia encarnada por la Casta Divina aún se reconoce en los apellidos y en los ecos de sociedad de la prensa local, detrás de los muros de algunas mansiones meridianas y a veces se dejan ver en eventos sociales, especialmente en el teatro Peón Contreras; pero la mayor parte de esta verdadera clase social, también ancestral, se ha disuelto ya en una burguesía casi indiferenciada y mediatizada por un estatus económico -y a veces profesional- que es perceptible en la ciudad de Mérida.

En el extremo opuesto de los grupos antes citados se encuentra otro conjunto social bien diferenciado que, genéricamente, podríamos catalogar como “clase media” y a quienes unifica, por oposición a los anteriores, una presunta condición de modernidad y su carácter netamente urbano. Se trata, en su mayor parte, de profesionales jóvenes o maduros dedicados a actividades terciarias (sobre todo administración y servicios modernos), muchos de los cuales son inmigrantes cualificados procedentes de otros estados de la federación e incluso extranjeros. A este grupo, que cada vez es más apreciable en el conjunto social regional a través de indicadores indirectos (comercios, sanidad y educación privadas, parque automovilístico, fraccionamientos residenciales), se unen por la cabeza de la pirámide social esa burguesía desclasada de la Casta Divina y por la base miles de jóvenes urbanos, hijos de inmigrantes, tocados por la modernidad terciaria a menudo en condiciones de precariedad. Todo este grupo está tocado, como argumentamos, por una condición de modernidad asumida; bien porque se profesionalizaron para ella, bien porque nacieron ya dentro de ella y han debido adaptarse cuando no han emigrado al exterior.

Entre estas dos categorías de grupos sociales se encuadraría una tercera, tremendamente compleja a la que podríamos catalogar como “sociedad en transformación”. Se trata del grupo de población, sin duda el más numeroso, afectado por la modernidad de forma más discriminante, tanto en lo social, como en lo económico y en lo geográfico. Es un grupo caracterizado por su propia heterogeneidad y por la heterogeneidad de respuestas que han dado a su inserción, generalmente involuntaria,

en los procesos globales y en particular en la dinámica neoliberal en la que se ha involucrado Yucatán desde los años ochenta. Se integran en este contexto sobre todo miles de campesinos afectados por la crisis agraria de Yucatán y en particular por la liquidación del sistema henequenero, y los miles de afectados por el éxodo rural correspondiente, tanto en medios emisores como receptores.

A la sombra de estas hipótesis, la Geografía Social de Yucatán debería ser en estos momentos un tema de investigación prioritario<sup>3</sup>. Sobre todo cuando se están aplicando sobre esta sociedad compleja discursos genéricos emanados del Occidente avasallador: descentralización, democratización, representación, empoderamiento, preservación, sostenibilidad, privatización, competencia, desarrollo sustentable. ¿Pueden comprenderlos de igual forma un empresario que ha traído su capital desde el D.F. y un antiguo burgués acomodado en la sociedad tradicional yucateca? ¿Un ejecutivo de una cadena hotelera internacional y un camarero recién emigrado de un municipio milpero y que viste uniforme por primera vez? ¿Un emigrante que retorna a su pueblo para las fiestas y un padre envejecido que siente que se le pierde la milpa porque no hay brazos para recogerla? ¿Un pescador que se ve sometido a un régimen severo de vedas o de ritmos de actividad marcados por especies ahora protegidas y un campesino a quien un nuevo Dios Chac, encarnado ahora en forma de computadora, le dice que sus productos no tienen los estándares de calidad requeridos por la demanda de la Riviera Maya?.

Los cambios recientes en la sociedad yucateca se interpenetran con los económicos siendo unos y otros particularmente visibles desde la geografía.

La vieja región henequenera que circundaba Mérida se ha diluido en una gran región suburbana que depende ahora directamente de la gran ciudad: empleos ocasionales y de tiempo parcial, movimientos pendulares intensos, maquilaización del artesanado tradicional, tecnificación de la producción pecuaria (avicultura y porcicultura sobre todo) coexisten con el huerto y la vivienda familiar de toda la vida. La vieja región frutícola ha perdido sus expectativas de comercialización a gran escala para centrarse en el mercado regional que complementa con las remesas de emigrantes. La vieja región milpera se retrae inexorablemente. La urbanización crece por doquier y afecta no ya sólo a los viejos núcleos sino a ciudades modestas y a pueblos cuya catalogación de rurales es cuestionable. El amazón urbano se ha dislocado y

<sup>3</sup> No son muchas las reflexiones profundas sobre el impacto social de las transformaciones económicas. Véanse al respecto, por ejemplo, el clásico de Ramírez Carrillo (1993) o su más reciente trilogía sobre Yucatán (2004-2006), y la dilatada obra de investigadores como Baños Ramírez (en especial la reciente de 2003) y Fraga (en especial el trabajo con Paré en 1994).



está en pleno proceso de reorganización del territorio: en sólo treinta años, Cancún se ha convertido en un polo de equilibrio regional que ya contrapesa el liderazgo sin competencias (la centralidad funcional) ejercido por Mérida durante más de cinco siglos. Y en todo este proceso de transformación-modernización acelerada hay dos protagonistas de primer orden: la preservación ambiental y el turismo. Ambos confluyen, paradójicamente, en un espacio antes olvidado: la costa, 1,941 kilómetros lineales desde Nuevo Campechito (Campeche) a Chetumal (Quintana Roo).

## **La costa de la península, en la confluencia de intereses**

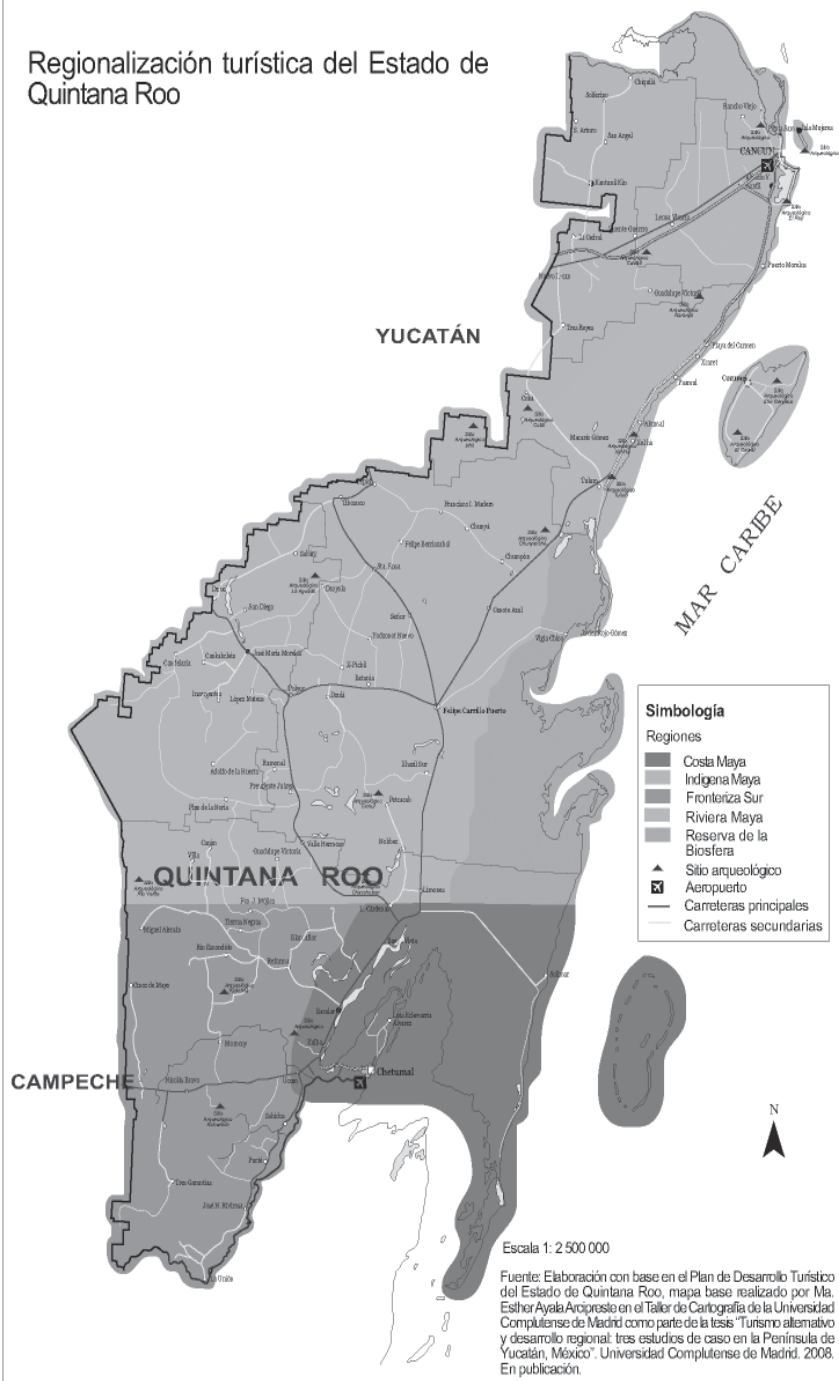
Postergada por siglos en el olvido, debido en gran parte a su inhospitalidad, la costa de la Península de Yucatán es hoy objeto de intereses contrapuestos. Está, en primer lugar, un fuerte interés conservacionista y de tintes globales. En segundo lugar hay un interés desarrollista de orientación claramente economicista y modernizadora.

Ambas tendencias, conservacionista y desarrollista, confluyen en la costa peninsular de una manera ejemplar y han dado lugar a una complejización de su trama social que no debe pasar desapercibida en un debate sobre la descentralización. Esta complicada trama social debería entenderse en el marco de un panorama internacional en el que si la preservación de áreas naturales está en el vértice de la pirámide ética de la globalización, la explotación del petróleo y el desarrollo regional a través de la explotación turística del territorio están, paradójicamente, en la base de su pirámide productiva. Veamos cómo se materializa este dualismo en la costa yucateca.

Puede decirse que la preocupación oficial preservacionista conoció su edad de oro en la Península de Yucatán durante los dos últimos decenios del siglo pasado; hoy es perfectamente visible en la gran cantidad de instituciones de carácter o filosofía conservacionista que trabajan en la península, ya sean de orientación gubernamental, como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Procuraduría Federal del Medio Ambiente (PROFEPA), o no gubernamental, como es el caso de Pronatura Yucatán, Niños y Crías o Cuerpos de Conservación por citar solamente las más conocidas.

El interés preservacionista, avalado por discursos y prácticas conservacionistas muy concretos, como el discurso del desarrollo sostenible y la creación de áreas naturales protegidas, ha revelado la extraordinaria biodiversidad de la región litoral yucateca y sobre todo la importancia de sus humedales. Sin embargo también, desde el auge de los discursos sobre la sostenibilidad medioambiental, la región costera yucateca (ahora situada en el punto de mira) se ha visto sometida a una nueva lógica de

# Regionalización turística del Estado de Quintana Roo



centralidades y marginalidades construida sobre una impresionante heterogeneidad social.

Actualmente, más del 18% de la península está catalogado como espacio natural amparado bajo alguna forma de protección legal, sin contar los sistemas arrecifales. Esta superficie, que representa 2.639,161 ha, incluye grandes extensiones interiores, como la Reserva de la Biosfera de Calakmul, pero concierne sobre todo a arrecifes coralinos y espacios insulares y litorales con frentes costeros de gran longitud (Laguna de Términos, Petenes, Ría Celestún, El Pamar, Dzilam, Ría Lagartos, Yum Balam, Sian Ka'an, Uaymil).

En estas áreas declaradas protegidas, el medio ambiente se ha convertido en la moneda de cambio de suculentas transacciones económicas de ámbito global; áreas que también son, a todos los niveles, el referente favorito (a nivel discursivo) de planes y políticas de intervención que, institucionalizados, han traído al ruedo de las comunidades costeras multitud de agentes sociopolíticos y económicos antes ausentes.

Desde el punto de vista analítico, en la institucionalización de estos discursos conservacionistas se ha producido una reducción interesante de la naturaleza, entendida en sentido amplio, a una naturaleza entendida como recurso económico y por ende cuantificable y también, intercambiable. Este reduccionismo exigido por el panorama internacional ha generado en la costa de Yucatán una serie de malentendidos entre los agentes locales (fundamentalmente empresarios pesqueros, pescadores natos e inmigrantes) y el conocimiento supuestamente experto (representado por instituciones y técnicos que a menudo son foráneos).

Estos malentendidos se expresan en situaciones donde prima la desconfianza y la inestabilidad entre unos colectivos y otros. En este sentido, son frecuentes los casos en los que se puede señalar que los deseos y acciones preservacionistas han entrado en conflicto real con las autoridades locales y especialmente con las poblaciones de pescadores. Donde unos ven limitada su capacidad de actuación real y se quejan por el boicot más o menos explícito de las comunidades locales, otros ven recortada su capacidad para la toma de decisiones y otros, finalmente, ven que se limita su territorialidad natural, entendida ésta en su sentido más elemental, como área de extracción de recursos básicos.

Esta situación es especialmente compleja allí donde han quedado poblaciones insertas dentro de áreas naturales protegidas (por ejemplo, la Reserva de la Biosfera Ría Celestún o la de Sian Ka'an en Quintana Roo), y un buen ejemplo de estos conflictos y limitaciones se expresa en los Planes de Manejo de las Reservas de la Biosfera y en la dificultad para ponerlos en marcha socialmente, como han señalado algunos investigadores (Córdoba Azcárate, 2006).

En estos planes de manejo u ordenación subyace el deseo experto, aunque a veces algo desinformado sobre las condiciones locales verdaderas, de zonificar para preservar. Este deseo se traduce muchas veces en el establecimiento de prohibiciones que inundan los municipios protegidos con carteles donde la frase más repetida es ‘prohibido’ o ‘no’ (pescar, cazar, botar basura, entrar...). Carteles que, ante la falta de entendimiento entre técnicos expertos y autoridades locales, son los que informan a menudo, por primera vez a las poblaciones, de que su vida ha quedado inserta en un área natural protegida; es decir, que las concepciones y prácticas tradicionales de estas comunidades con respecto al medio en el que habitan se han visto modificadas y ahora están sujetas a nuevas prácticas y, sobre todo, a nuevas sanciones.

Ante este panorama, tampoco es aventurado pensar que este sumatorio de desinformación, recelos y desconfianzas es muy poco propicio para una descentralización convincente: ni siquiera existe un entendimiento básico en la concepción de lo que debe ser susceptible de protección/conservación y sobre todo de cómo debe realizarse ésta.

Por otra parte, si bien los intereses preservacionistas están sostenidos por centros de decisión externos y avalados por decenas de comités científicos y organizaciones sociales también externas, también es cierto que estas instituciones se han introducido en Yucatán como agentes que median en enclaves específicos entre las instancias políticas extralocales y la población; como consecuencia de ello, estos agentes externos a menudo han fortalecido, generalmente de forma involuntaria pero de un modo completamente nuevo, los tradicionales sistemas caciquiles de gobierno. Éste es el caso, por ejemplo, de las ONGS que funcionan a través de partenariados con EUA; y también es el caso, aunque en el ámbito específicamente económico, del neocaciquismo asociado, mediante los sistemas crediticios, a la privatización y concentración financiera de la actividad pesquera.

Lejos de ser éste nuestro debate en este trabajo, sería interesante señalar ahora que es precisamente la conversión del medio costero yucateco en moneda de cambio y referente discursivo favorito a nivel global, pero también y paralelamente, en nudo ya denunciado de posibles conflictos a escala local (Fraga *et al.*, 2006), la que nos lleva a identificar, junto a estos intereses de corte preservacionista, otro conjunto de intereses que más que conservar han decidido poner en explotación económica la costa.

Aunque sea difícil desligar unos intereses de otros, pues a menudo no se han dado uno sin el otro, es importante apuntar brevemente que en la costa de Yucatán, dentro de esta tendencia de corte desarrollista, se pueden diferenciar dos grupos bastante bien definidos.

El primero puede tipificarse como “grupo de explotación económica tradicional” y comprendería la explotación de los viejos recursos conocidos en la costa, como la sal y la pesca. El segundo grupo, más reciente y de tintes modernizadores, se centra en la explotación de nuevos recursos, fundamentalmente el petróleo y el turismo.

A pesar de que los estudios sobre el tema son relativamente reducidos, se sabe que el impacto de la explotación petrolífera en Yucatán es muy limitado y se circunscribe prácticamente a Ciudad del Carmen y sus inmediaciones, como se encarga de estudiar otro trabajo en este mismo libro (*cf.* Villalobos y Rivera). Además del conflicto inmediato entre actividades tradicionales (pesca sobre todo) y actividades y problemas inducidos por el petróleo (cambios en la estructura socioprofesional, urbanización descontrolada, encarecimiento de la vida, contaminación, etc.), las perspectivas de explotación de nuevos yacimientos no dejan de generar expectativas en la población de Yucatán, ya sea como alternativa económica en la que PEMEX se contempla como patrono omnipotente, ya sea como fuente de nuevos problemas y en particular como competencia excluyente con la propia actividad turística, por ejemplo.

A diferencia del petróleo, el turismo ha tenido ya un impacto geográfico altamente difuso en todo el litoral. Las expresiones territoriales y económicas del turismo se han producido en formas muy variadas: concentraciones masivas (Cancún), ocupaciones extensivas (Riviera Maya), de “bajo impacto” (Holbox), selectivas (Puerto Aventuras), populares (Progreso), puntuales (Telchac), ordenadas (Zona Hotelera de Cancún), espontáneas aunque inducidas (Majahual en costa maya), invasivas (Tulum). Toda una compleja tipología que se enriquece con el cruzamiento de modalidades y que, en no pocos casos, ha generado el nacimiento de lo que en otro trabajo hemos definido como ciudades gemelas, ciudades de trabajadores segregadas social y funcionalmente del espacio turístico (Córdoba y García, 2001:701).

En el debate sobre la descentralización en Yucatán y en lo que concierne especialmente a la costa, es crucial hacer hincapié en la compleja relación entre las actividades pesqueras y las actividades turísticas, ya que en ella se ejemplifica de modo particularmente interesante el tira y afloja cotidiano entre instancias conservacionistas y desarrollistas.

Siendo quizá las más polémicas y conflictivas, las actividades turísticas son también las que más respuestas han dado a los problemas de desarrollo regional en Yucatán. Si por un lado el turismo ha provocado intensos y desordenados procesos de urbanización y constantes agresiones al medio ambiente, también ha sido el motor que ha puesto grandes áreas de Yucatán en el mapa global.

Pero este posicionamiento (sobre todo gracias a Cancún, nuevo icono mundial del México moderno y próspero) no ha tenido coste cero sino que ha generado, además de privatización de terrenos, flujos migratorios importantes, muy descompensados y a menudo conflictivos: expulsión de poblaciones costeras, éxodo rural selectivo hacia los centros turísticos, saturación de servicios e infraestructuras por masividad y descontrol de la inmigración, nueva competitividad entre residentes e inmigrantes.

Así, la complejización de la trama social costera a través de movimientos migratorios como el promovido por el turismo y antes por la denominada política de la Marcha al Mar (Fraga y Cervera, 2003:178), está desembocando en serios conflictos a nivel local que son sin embargo apagados de cara a esferas extralocales. Pescadores natos y pescadores inmigrantes de diferentes generaciones, por ejemplo, se enfrentan ya en muchas áreas litorales a la sobreexplotación de especies en un medio poco tecnificado que clama que ‘la pesca se acaba’ y que debe vérselas con vedas federales y estatales que el turismo y sus demandas no permiten cumplir.

En otra perspectiva, la privatización del sector pesquero y cada vez más del sector turístico han puesto en una difícil situación de competencia a grupos poco homogéneos: residentes natos e inmigrantes; locales, nacionales y extranjeros; trabajadores, empresarios y caciques a la vieja usanza aunque renovados no tanto en las formas y el fondo cuanto en las técnicas (control de la información y del dinero).

Pescadores de siempre, conocedores de las posibilidades y de las limitaciones del mar; nuevos pescadores inmigrantes procedentes del campo que ni siquiera saben nadar y que carecen del capital (monetario y formacional) básico para afrontar su nueva situación; ambos grupos reconvertidos en guías turísticos a menudo estacionales, eventuales y hasta furtivos. Todos ellos compitiendo entre sí en espacios reducidos más útiles por su interés medioambiental que por su capacidad productiva hasta la llegada del turismo y del petróleo. Gerentes, funcionarios, consejeros, asesores, investigadores; camareros, obreros de la construcción y de los servicios; instituciones locales, estatales, federales, internacionales, públicas y privadas. Demasiados actores confluyendo en un escenario relativamente pequeño en el que las organizaciones sociales apenas empiezan a despuntar como grupos de presión debido a decenios de paternalismo político. Cabe plantearse si la descentralización es ventajosa en este caos o si supone simplemente un paso más en la política global del “divide y vencerás”, en el camino de un nuevo despotismo ejercido por quienes realmente detentan el dinero y la información. La costa yucateca, sus municipios, por encima de sus propios problemas, debería entender que algunos de éstos son problemas genéricos en las áreas litorales, del mismo modo que la Península de Yucatán debería comprender que es algo más que el simple sumatorio de tres estados federales para iniciar políticas de acción conjunta que neutralicen los efectos perversos de una descentrali-

zación apresurada, como la fragmentación y la atomización, tal como se encarga de estudiar en este libro Doyon y colaboradores en relación con las implicaciones de la descentralización y la atomización de actores y municipios, tomando como caso la región litoral oriente de Yucatán.

## Conclusiones

La descentralización admite al menos dos lecturas desde el punto de vista geográfico. Por un lado se prima la delegación del poder y la toma de decisiones hacia instancias inferiores en la jerarquía político-administrativa del territorio (los municipios, por ejemplo), lo que aproxima indudablemente necesidades y soluciones en el plano inmediato y local. Por otro lado, la cesión de ese poder y toma de decisiones puede desembocar en una fragmentación territorial que llega a producir, por atomización, incapacidad de actuación, favoreciendo mediaciones externas que no siempre atienden a los verdaderos intereses en litigio.

Durante siglos, la Península de Yucatán ha ocupado una situación marginal en México, un país de centralismo acusado que ha pretendido emerger de la periferia en el sistema de relaciones de dependencia sancionado por la globalización. Desde los años 80's del siglo pasado y acuciado por la presión internacional, México ha iniciado un proceso acelerado de descentralización política y económica que afecta de forma desigual tanto a sus regiones como a su población.

En este contexto, la Península de Yucatán ha recobrado una cierta centralidad geoestratégica en el escenario de relaciones americano y ha iniciado al mismo tiempo procesos de reconversión económica y modernización que están afectando seriamente a algunos de sus componentes estructurales, entre ellos su relativa homogeneidad y el propio concepto de marginalidad. En este ámbito peninsular, la costa se revela actualmente como un medio de interés renovado en el que confluyen intereses a menudo contrapuestos; éstos tratan, por un lado, de preservar territorio en aras del desarrollo sostenible y, por el otro, de modernizar utilizando recursos hasta ahora inexplorados con vistas a insertar a la región en los circuitos del desarrollo más elemental.

La diversificación de las relaciones entre el ser humano y su medio, la complejización de las propias relaciones sociales, la creciente presión sobre los recursos son expresiones de esta reconversión modernizante en Yucatán, del mismo modo que lo son el auge de la privatización y la renovación, a veces de forma involuntaria, de viejas formas de clientelismo amparadas, ahora, en normativas y recomendaciones



que proceden de procesos de descentralización concebidos por instancias superiores, muchas veces desconectadas de la realidad local.

No parece descabellado afirmar que la descentralización no puede actuar por igual en un medio como la costa yucateca en donde existe una gran heterogeneidad de agentes que conviven en espacios a veces muy pequeños y geográficamente aislados, o en un medio en el que los deseos preservacionistas, los asesoramientos externos, los caciquismos pervivientes y las necesidades de supervivencia cotidiana están en una ardua competencia, cuando no en una significativa incomunicación.

La materialización del tira y afloja entre intereses preservacionistas, economicistas, de supervivencia o de modernización a ultranza, en una complicada trama social y por ende en una complicada jerarquía de agentes sociales y políticos, haciendo uso de los mismos recursos naturales, deja el debate sobre la descentralización en Yucatán en una situación bastante azarosa. Esta situación plantea al menos un punto de partida para la discusión: no es posible pensar en actuaciones políticas como la descentralización sin conocer previamente la complejidad del medio sobre el que se quiere practicar. Este conocimiento del medio pasa necesariamente por un conocimiento en profundidad de las poblaciones que lo habitan, y con ellas, de los usos y prácticas que le dotan de sentido y que así, le dan vida.

## Bibliografía

- Baños Ramírez, O., 2003. Modernidad, imaginario e identidad rural. El caso de Yucatán. El Colegio de México, México D.F.
- Bassols Batlla, A., 1991. Regionalización económica 3. En VV.AA. Atlas Nacional de México. VI-14-3. Instituto de Geografía, UNAM, México DF.
- Bauman, Z., 2001. La globalización: consecuencias humanas. FCE, México.
- Chías Becerril, J. L., 1999. Transporte. En: A. García de Fuentes y J. Córdoba (Dtres.) Atlas de Procesos Territoriales de Yucatán. UADY, Mérida, pp. 113-124.
- Córdoba Azcárate, M., 2006. Between Local and Global, Discourse and Practices: Rethinking Ecotourism Development in Celestún (Yucatán, México). *Journal of Ecotourism*, V(1 y 2): 97-111.
- Córdoba, J. y A. García de Fuentes, 2001. Servidumbres del desarrollo: segregación social y funcional en los espacios turísticos de Quintana Roo (México). En Las oportunidades y desafíos del siglo XXI para la geografía latinoamericana. Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Dabat, A. (Coord.), 1994. México y la globalización. CRM, UAM, Cuernavaca, 287 p.



- Fraga, J. y D. Cervera, 2003. Una aproximación a la construcción de un paisaje costero en el área maya. En P. Colunga-García Marín *et al.* (eds.) *Naturaleza y sociedad en el área maya*, AMC-CICY, Mérida, p.175-188.
- Fraga, J. *et al.*, 2006. Manejo comunitario de un área natural protegida en Yucatán, México. CINVESTAV-Mérida y CIID. Mérida, 214 p.
- Giugale, M., y S. B. Webb (Eds.), 2000. *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization Lessons from Mexico*. World Bank, Washington.
- Mathiesen, T., 1997. The Viewer Society: Michel Foucault's Panopticon revisited. *Theoretical Criminology*: 215-234.
- OCDE, 2005. México. Estudios económicos de la OCDE. México DF. 192 p.
- Ohnet, J.M., 2003. Décentralisation. En: J. Lévy y M. Lussault, *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*. Belin, Paris, p. 225-226.
- Paré, L. y J. Fraga, 1994. La costa de Yucatán: desarrollo y vulnerabilidad ambiental. Cuadernos de Investigación, 23, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México DF.
- Ramírez Carrillo, L. A., 1993. Sociedad y población urbana en Yucatán 1950-1989. Cuadernos del CES n° 36, El Colegio de México, México DF.
- Ramírez Carrillo, L. A., 2004. Las redes del poder. Corrupción, maquiladoras y desarrollo regional en México. El caso de Yucatán. UADY-Porrúa, México DF.
- Ramírez Carrillo, L. A. (Coord.), 2006. Un secreto bien guardado. Mundialización y reestructuración productiva en Yucatán. UADY-Porrúa, México DF.
- Ramírez Carrillo, L. A. (Coord.), 2006. Perder el paraíso. Globalización, espacio urbano y empresariado en Mérida. UADY-Porrúa, México DF.
- Rodríguez Solórzano, C. (Comp.), 2003. La descentralización en México. SEMARNAT-INE, México DF.
- Taylor, P. K., 1994. Geografía Política: economía-mundo, estado-nación y localidad. Trama, Madrid. 339 p..
- Urry, J., 1981. Localities, regions and social class. *International Journal of Urban and Regional Research*, 5: 455-473.

## La Diversidad de estados y municipios en la Península de Yucatán

*Sabrina Doyon, Andréanne Guindon y Agnès Blais*

**E**l objetivo de esta sección es informar al lector más o menos familiarizado con la Península de Yucatán sobre sus características generales, de manera que pueda comprender mejor los retos territoriales de la descentralización que se está promoviendo. Recordamos que si bien esta publicación examina un caso particular, busca dar a lectores no mexicanos una base de reflexión sobre procesos políticos que están en marcha también en varios países.

Con una población de más de 3 millones de habitantes, la Península de Yucatán tiene una larga historia económica con el predominio de la milpa durante el periodo pre-colonial. Después, en los siglos xvii al xix fue objeto de varias tentativas de colonización mediante los sistemas de encomienda y de hacienda basados en la ganadería y en la caña de azúcar. En el siglo xx se estableció una economía de plantación gracias a la cual, además de la explotación forestal en los estados de Campeche y Quintana Roo, se consolidó la cultura del henequén en Yucatán. En las décadas recientes se desarrolló el sector pesquero, aunque últimamente ha alcanzado sus límites. Actividades tales como la industria maquiladora, la petrolera y el turismo internacional dominan actualmente el panorama económico.

Teniendo en cuenta esta larga y diversificada trayectoria económica, no sorprende que a pesar de cierta homogeneidad cultural relativa derivada de la presencia anterior de la cultura maya, la Península de Yucatán incluya sub-regiones que se diferencian ecológica y económicamente. Discutiremos en primer lugar acerca de las diferencias básicas entre sus tres estados. Posteriormente, puesto que la descentralización implica una redefinición de los vínculos entre las autoridades centrales, regionales y

locales, elaboraremos una síntesis de los municipios costeros de manera que el lector pueda advertir la multiplicidad de los contextos a los cuales están enfrentados los promotores de esta política.

## La Península de Yucatán: tres estados distintos

### *Yucatán*

El estado de Yucatán forma un triángulo cuya base se apoya sobre la parte septentrional de la península. Su litoral, ubicado en el Golfo de México, cuenta con 365 km. Aunque es el estado más pequeño geográficamente, cuenta con la población más grande de la península, a saber, 1.818,948 habitantes. Incluye también el número más elevado de personas hablantes de maya, es decir, el 33.3%. Hasta la década de los setenta, la explotación henequenera era la actividad principal, sobre todo en la región norte. Durante el “Porfiriato” (1876-1910), los hacendados integraron la economía capitalista con el cultivo del henequén a gran escala. Después de la Revolución Mexicana de 1910 y de la reforma agraria que le siguió, muchas *haciendas* se convirtieron en *ejidos*: tierras distribuidas por el Estado a las comunidades y explotadas de manera colectiva sin la posibilidad de que fueran objeto de transacción en el mercado. En suma, durante el periodo post-revolucionario la industria henequenera se transformó en un sector centralizado, aunque las asambleas *ejidales* tenían cierto poder de decisión en la organización del trabajo. En la década de los setenta el precio del henequén disminuyó en el mercado internacional, de modo que el gobierno decidió no apoyar más esta actividad productiva. Es en este momento que muchos campesinos migraron a la costa, ya sea al sector turístico de Cancún, en plena expansión, o a los pueblos donde se desarrollaba la pesca.

Mientras tanto, las actividades agrícolas tradicionales dieron lugar progresivamente a una agricultura extensiva orientada en parte hacia la exportación. Además, a partir de los años ochenta la región se transformó en un lugar importante para la implantación de la industria maquiladora; Yucatán recibió 143 plantas entre 1985 y 2000 (Labrecque, 2005:7), las cuales se ubicaron en un primer momento alrededor de la ciudad de Mérida y después en los municipios vecinos. El proceso de urbanización fue reforzado en 1992 por la modificación del artículo 27 de la Constitución que eliminó el carácter no vendible del ejido. Todas estas medidas permitieron la consolidación de un neo-liberalismo que favoreció la firma del Tratado de Libre Comercio entre México y Norteamérica (ALENA-Labrecque, 2005:26).



Fuente: Laboratorio de Geografía, Universidad de Laval

Por su parte, de ser una actividad de subsistencia hasta los años sesenta y setenta, el sector pesquero se desarrolló de manera significativa sólo hasta la década de los noventa, especialmente entre los puertos de Dzilam Bravo y Progreso. A partir de este periodo la actividad pesquera se caracterizó por la sobreexplotación generada por el uso extensivo de los recursos. Según la SEMARNAT, de 1989 a 1995 el volumen de capturas pesqueras por año se mantuvo alrededor de 40,000 toneladas. En 2003, alcanzó únicamente 28,067. Además de las actividades pesqueras, las poblaciones costeras explotan la sal como actividad secundaria, siendo Las Coloradas el único lugar donde se produce a gran escala. La actividad porcina cuenta con alrededor de 3,000 granjas que generan más de 5,000 empleos directos. Y por último, el sector turístico se expande en los sitios arqueológicos de la península y en la costa.

El Estado de Yucatán se caracteriza entonces por una gran diversificación económica, en la cual el papel del Estado siempre ha sido preponderante. En la perspectiva de la descentralización no cabe duda que estos elementos constituirán parámetros significativos.

## *Campeche*

Ubicado en la parte suroeste de la península, el estado de Campeche tiene un litoral de 523 kilómetros, con numerosos pantanos y ciénagas, y se amplía con la Laguna de Términos en la zona interior que tiene más de 60 kilómetros de longitud. El 30% de su superficie es de selva. Es el estado más grande de la península (56,848 km<sup>2</sup>), pero también el menos poblado (690,689 habitantes). La ciudad de Campeche es la más antigua de la península y durante el periodo colonial fue el puerto principal para la exportación de madera y chicle. Posteriormente, finiquitadas las relaciones comerciales con España a raíz de la guerra de Independencia (1821), Campeche se fue convirtiendo poco a poco en un estado pesquero: el 80% de sus ingresos proviene de la pesca (Hale, 2000 en LEAD, 2004); en 2003 el volumen de capturas alcanzó las 56,888 toneladas.

Es a partir de 1976 que Campeche se convierte en una región estratégica para la producción petrolera mexicana y en una de las más grandes del mundo en este campo. De enero a noviembre de 2006, las regiones marinas del suroeste y del noreste de la Sonda de Campeche produjeron 2.843,000 barriles diarios de petróleo, lo que representa el 83.7% del total nacional. Aunque esta actividad se encuentra en expansión, hasta el momento ha tenido impactos marginales en la economía del estado: los obreros provienen de otros estados y la venta de bienes y servicios se realiza también fuera de la entidad. Tomando en cuenta esta realidad, el Programa de Acción Regional de la SEMARNAT plantea que en el futuro la explotación petrolera deberá generar más efectos positivos para el estado. En comparación con otros estados, Campeche ha registrado un estancamiento económico con tasas de crecimiento decrecientes hasta del -0.5 en 1993. Sin embargo, actualmente experimenta un desarrollo económico diversificado basado en el sector terciario (comercio, servicios, transporte, comunicaciones, etc.), por cuanto las actividades agropecuarias, que en décadas anteriores constituían una importante contribución a la economía, se encuentran en crisis (SEMARNAT, 2006b y ver Villalobos y Rivera, capítulo 8).

Las modalidades de la expansión de PEMEX influyeron ciertamente sobre las formas de la descentralización en el estado, tanto en lo que toca a la utilización de las zonas marinas como en lo referente a las negociaciones fiscales entre el estado y el gobierno central.

## Quintana Roo

Ubicado en el mar Caribe, Quintana Roo es el estado más reciente del país por haber alcanzado este rango hasta 1974. Su población actual alcanza 1.544,800 habitantes, con un territorio de 50,844 km<sup>2</sup>. Anteriormente constituía una región poco poblada y aislada en la que su economía dependía fuertemente de la explotación forestal. La reforma agraria no tuvo mucho impacto en el área, aunque los ejidos contaron con las mayores superficies ejidales del país para facilitar la extracción de chicle. Ello contribuyó indirectamente a la expansión del ferrocarril que le allanó a la gente no originaria del estado el acceso a las áreas forestales. Actualmente, el sector pesquero, que se centra en la captura de especies de alto valor comercial como la langosta y el caracol, aún no ha alcanzado su plena capacidad.

Cerca de la mitad de sus habitantes no son originarios del estado, la mayoría proviene de los estados de Yucatán, Veracruz y el Distrito Federal. La riqueza económica de Quintana Roo depende fuertemente del turismo. La Riviera Maya (Cancún, Tulum, Playa del Carmen), la Costa Maya (sur de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an hasta el pueblo de Xcalak) y la Zona Maya (región del centro con sitios turísticos) generan aproximadamente el 30% de las divisas captadas en el país. La actividad turística ha tenido una expansión fulgurante desde 1970: Cancún recibe ahora más de 2 millones de visitantes, con un incremento del 3% anual (Noble *et al.*, 2000:583). Sin embargo, la región se caracteriza por diferencias crecientes entre las categorías de población, especialmente en un contexto en el que el turismo es promovido por el sector privado en manos de extranjeros. Como consecuencia de la migración regional aparecieron nuevas comunidades cuya principal característica es la atomización social creciente (véase las contribuciones de B. Campos *et al.*, capítulo 10 y 14).

Subrayamos finalmente que en los tres estados las zonas costeras han sido objeto de intervenciones múltiples de agencias internacionales y nacionales en cuanto al establecimiento de áreas naturales protegidas (ver el capítulo 2): reservas de la biosfera, parques nacionales y varias áreas de protección de flora y fauna.

Estas transformaciones por las que ha atravesado la península, más visibles en el estado de Quintana Roo dada su reducida población anterior y la llegada reciente del turismo internacional, influirán ciertamente sobre el futuro de la descentralización en la Península de Yucatán y tendrán un gran valor ilustrativo para procesos similares en otras partes del mundo. Vemos entonces que en términos de la descentralización, los retos de la conservación implican a actores en condiciones muy diferenciadas.

## La diversidad de los municipios costeros

Lo arriba apuntado pretende resaltar que, a pesar de constituir una región específica de México y de depender del gobierno federal y de las burocracias estatales -que tienen muchas similitudes-, la Península de Yucatán integra tres estados que mantienen diferencias muy significativas entre sí. Es un primer elemento que no puede ser soslayado en la perspectiva de la descentralización. La parte iv de esta publicación discutirá de manera más detallada esta orientación.

Con una población de más del doble que la de Campeche y un tanto y medio más que la de Quintana Roo, el Estado de Yucatán cuenta con 10 veces más municipios (106) que los otros dos estados (11 y 8 respectivamente [INEGI, 2005]). Desde la perspectiva de la descentralización, esta situación puede ser vista, en apariencia, como neutra y podría explicarse por la antigüedad de la ocupación humana y la fuerte densidad poblacional en Yucatán. Empero, cualquier persona familiarizada con la historia colonial mexicana puede establecer con relativa facilidad el vínculo entre el número de municipios y la presencia autóctona regional: la cantidad de municipios es generalmente mayor donde hubo intentos de dirigir o de mexicanizar a la población nativa. De hecho, la fragmentación en un gran número de municipios permitía fragmentar a su vez, administrativa y políticamente, las reivindicaciones de la población autóctona así como debilitar sus identidades culturales. Claro que entonces no se trataba de una descentralización tal como la entendemos actualmente. Visto en el contexto actual, el gran número de municipios en el estado de Yucatán podría constituir un elemento positivo para la descentralización, aunque sin soslayar su justificación y significación anteriores. Esta trayectoria es ligeramente diferente en los estados circunvecinos que cuentan con entidades administrativas más recientes y regularmente más extendidas, especialmente los estados de Campeche y Quintana Roo.

La Tabla 1 nos permite profundizar en las diferencias entre los municipios. Mientras en Quintana Roo casi todos los municipios son costeros (7 de 8) y en Campeche lo son más de la mitad (7 de 11), en Yucatán únicamente 13 de los 106 municipios están ubicados en la costa. Además, si tomamos en consideración la amplitud de la zona litoral de cada uno (865, 523 y 342 kilómetros respectivamente), podemos ver que en Yucatán el peso geográfico de la costa no es tan grande como en los otros dos estados. Con todo, el hecho de que sus 13 municipios costeros no comporten una zona interior extendida -con la excepción de Tizimín-, puede ser un factor positivo para el manejo costero en virtud de que predomina el territorio adyacente al mar.

**Tabla 1. Indicadores seleccionados de la población por municipios costeros de la Península de Yucatán en 2005.**

**Fuente:** INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

<b>Municipio costero</b>	<b>Población total</b>	<b>Residentes en localidades de 2,500 y más habitantes (%)</b>	<b>Tasa media de crecimiento anual 2000-2005 (%)</b>
<b>Campeche</b>			
Entidad	754,730	74.0	1.6
Calkiní	49,850	74.7	1.1
Campeche	238,850	90.6	1.7
Carmen	199,988	86.4	2.7
Champotón	76,116	62.7	1.3
Hecelchakán	26, 973	67.3	1.4
Tenabo	9,050	76.6	1.3
Palizada	7,903	--	1.7
<b>Yucatán</b>			
Entidad	1,818,948	83.0	1.6
Celestún	6,269	99.6	0.6
Dzemul	3,263	93.8	0.6
Dzidzantún	8,165	99.4	0.6
Dzilam de Bravo	2,248	0.0	-1.2
Hunucmá	28,100	91.6	1.4
Ixil	3,598	98.3	1.9
Progreso	49,454	94.2	0.2
Río Lagartos	3,272	0.0	1.2
San Felipe	1,838	0.0	0.0
Sinanché	2,972	0.0	-0.4
Telchac Puerto	1,626	0.0	0.4
Tizimín	69,553	68.1	1.4
Yobaín	2,056	0.0	-0.1



**Tabla 1 (continuación). Indicadores seleccionados de la población por municipios costeros de la Península de Yucatán en 2005.****Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.**

<b>Municipio costero</b>	<b>Población total</b>	<b>Residentes en localidades de 2,500 y más habitantes (%)</b>	<b>Tasa media de crecimiento anual 2000-2005 (%)</b>
<b>Quintana Roo</b>			
Entidad	1,135,309	85.6	4.7
Cozumel	73,193	97.6	3.5
Felipe Carrillo Puerto	65,373	54.3	1.4
Isla Mujeres	13,315	83.7	2.9
Othón P. Blanco	219,763	73.0	1.0
Benito Juárez	572,973	96.4	5.6
Lázaro Cárdenas	22,357	28.6	1.6
Solidaridad	135,589	89.3	14.2

Además, la población de los municipios costeros es mucho más grande en Campeche y Quintana Roo, lo que puede también influir en las modalidades del proceso de descentralización. Por ejemplo, en Yucatán, a excepción de 3 de los municipios costeros entre los cuales Tizimín es el más poblado con 69,553 hab., los otros 10 cuentan con menos de 10,000 habitantes, mientras que en Quintana Roo todos superan este nivel: el más pequeño es Isla Mujeres con 13,315 y el más grande Benito Juárez -que incluye la ciudad de Cancún- con más de medio millón de habitantes. Otro elemento importante a destacar, pues influye enormemente en la cohesión social de las comunidades y de las organizaciones municipales, tiene que ver con los movimientos migratorios. Presentes en todos los estados debido a los cambios estacionales o anuales de la economía, los movimientos migratorios adquieren gran visibilidad en Quintana Roo por el incremento del turismo internacional. La población de este estado tuvo un incremento entre 2000 y 2005 de 290,346 personas, pasando de 874,963 a 1,135,309 habitantes, lo que implica un aumento del 4.7%, mientras que en Campeche dicho incremento fue del 1.6% (INEGI, 2005). Como resultado, en las costas de Quintana Roo se han formado comunidades integradas por inmigrantes

del interior del estado de Yucatán que deben adaptarse a un nuevo medio ambiente y a un mercado de trabajo en el que predomina el sector terciario. Esta gran disparidad en el tamaño geográfico, demográfico y de movilidad espacial presupone que en la implementación de procesos de descentralización las particularidades locales de los municipios exigirán intervenciones diversificadas.

Las líneas precedentes tienen como principal eje demostrativo la condición de la Península de Yucatán -pese a que sus características principales la demarcan en general de las otras regiones mexicanas- como una región que internamente mantiene diferencias significativas tanto a nivel estatal como municipal. Esta situación no es privativa de esta región, pero demuestra que un proceso de descentralización que busque incluir realmente a la gente de la base debe apoyarse en esfuerzos de investigación que prioricen un mejor conocimiento de las particularidades locales.

## Bibliografía

- Bezaury Creel J. E. B., 2004. Las áreas naturales protegidas costeras y marinas de México. p. 191-222. *In*: E. Rivera Arriaga, G.J. Villalobos, I. Azuz Adeath y F. Rosado May (eds.), *El Manejo Costero en México*. Universidad Autónoma de Campeche, SEMARNAT, CETYS-Universidad, Universidad de Quintana Roo. 654 p.
- INEGI, 2005. Censo de población y vivienda, México.
- Labrecque M. F., 2005. Être Maya et travailler dans une maquiladora. État, identité, genre et génération au Yucatán, Mexique. Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- LEAD, 2004. Coastal Water along the Yucatan Peninsula: Common Pool Resource Management. Texto consultado en Internet: <http://casestudies.lead.org/index.php?cscid=156>
- Noble J. *et al.*, 2001. *Mexique. Le Sud*. Paris, Lonely Planet Publications.
- Reyes Gómez H.G., Hacia el manejo sustentable del área de protección de flora y fauna Laguna de Términos, Campeche. p. 423-428. *In*: E. Rivera Arriaga, G. J. Villalobos, I. Azuz Adeath y F. Rosado May (eds.), *El Manejo Costero en México*. Universidad Autónoma de Campeche, SEMARNAT, CETYS-Universidad, Universidad de Quintana Roo. 654 p.
- SEMARNAT, 2006a. *La gestión ambiental en México*. México.
- SEMARNAT, 2006b. Programa de acción regional para el control de las fuentes terrestres de contaminación marina en la Península de Yucatán. México.

Villalobos Zapata G. J., 2004. Reservas de la biosfera costeras: los Petenes y Ría Celestún. p. 397-411. *In*: E. Rivera Arriaga, G. J. Villalobos, I. Azuz Adeath y F. Rosado May (eds.), El Manejo Costero en México. Universidad Autónoma de Campeche, SEMARNAT, CETYS-Universidad, Universidad de Quintana Roo. 654 p.

## **Parte 2**

### **Agencias gubernamentales y participación pública en los municipios costeros**

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

## **Alianzas intermunicipales en México: alternativas y ejemplos para la descentralización**

*Cuauhtémoc León, José Sosa y Sergio Graf*

### **Un largo trayecto de cambios y reformas en el trabajo gubernamental: pautas para entender los nuevos desafíos de la descentralización**

**A**l iniciarse el segundo quinquenio del nuevo siglo, el panorama que ofrecen los gobiernos locales de México y de algunos otros países resulta por igual complejo y diverso. Esto no es necesariamente nuevo, pues como dan cuenta los muy diversos estudios y diagnósticos realizados en los últimos años, este nivel de gobierno ha sido objeto de múltiples transformaciones, algunas de ellas producto de los cambios demográficos y socio-económicos característicos del paso de siglo. Pero en otros casos, los cambios han sido producto de propósitos políticos encaminados justamente a dar una nueva fisonomía y a modificar el papel que estos órganos deben cumplir en sus respectivos territorios y sociedades. Y es este último tipo de cambios el que, como se discute en este trabajo, ha marcado con mayor influencia las perspectivas actuales de los gobiernos locales en México. En el caso de los municipios costeros y aquellos que tienen un valor ambiental mayor, esta condición de “campo de experimentación institucional” es más aguda, como también se discute más abajo.

Para entender en su justa dimensión esta era de cambios resulta necesario revisar los ámbitos en los que han tenido lugar los ajustes más relevantes. Una forma de hacerlo es ubicar, por una parte, los cambios habidos en el entorno de los gobiernos

locales y, por otra, lo que ha sucedido al interior de este nivel de gobierno. De forma agregada, todos estos elementos apuntan hacia un cambio de paradigma de gobierno, el cual ha estado dominado por la incertidumbre, la tecnología y la interdependencia de actores, redes e instituciones<sup>1</sup>.

## **Los cambios en el entorno: de la gobernabilidad nacional a la gobernación local**

Tras varios lustros de amplia discusión académica y política, asistimos a la conformación de un momento histórico en el que se da por concluido un periodo de reformas al gobierno y se inicia otro en el que el “nuevo orden institucional” establecido por tales reformas debe comenzar a dar frutos. Este nuevo orden, definido como una nueva *gobernanza*, se sustenta y legitima en la aplicación generalizada de los principios de descentralización, participación ciudadana, mejora de la gestión, desregulación, transparencia, eficiencia y rendición responsable de cuentas a la estructura y operación de las organizaciones públicas, tanto añejas como de nuevo cuño<sup>2</sup>.

En su paulatina -y por momentos paradójica- evolución, el nuevo orden institucional fue haciendo más concretos y específicos sus propósitos. Se partió de la revisión crítica de la estructura del Estado y sus instituciones más fundamentales (en especial las relativas a la representación política como expresión de la “voluntad general”), para luego irse insertando en aspectos más directamente relacionados con la gestión cotidiana de decisiones y recursos públicos. Siguiendo a Luis Carlos Bresser:

La Reforma del Estado involucra aspectos políticos relativos a la promoción de la gobernabilidad –esto es, la capacidad política del gobierno para representar y para ser un intermediario entre diferentes grupos de interés; de forma tal que garantice la legitimidad y el poder político para las decisiones que vienen de la Administración- y aspectos económicos y administrativos que generan una gobernanza mejorada –entendida como la capacidad efectiva que el gobierno tiene para transformar sus políticas en realidad<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Fundació Pi i Sunyer, 1999. El futur dels ajuntaments, vuit visions; p. 8.

<sup>2</sup> M.C. Pardo, 2004. Prólogo, p. 11. In: M.C. Pardo (comp.), De la administración pública a la gobernanza. El Colegio de México, México.

<sup>3</sup> L. C. Bresser P., 1999. Managerial public administration: strategy and structure for a new State, p. 1-14. In: Luis C. Bresser P. and P. Spink, Reforming the State: Managerial public administration in Latin America. Colorado, Lynne Rienner.

De esta manera, las reformas administrativas, surgidas del paso de la búsqueda de la gobernabilidad a la conformación de la nueva *gobernanza*<sup>4</sup>, buscaron dos objetivos esenciales. De un lado, reducir la distancia entre las demandas sociales y las respuestas públicas (mediante una administración pública pro-eficientista) y, de otro, proteger el patrimonio público (*res publica*) de una privatización rapaz (la dominada por los buscadores de rentas: “rent-seekers”)<sup>5</sup>.

Aunque la literatura académica ha dado al término gobernanza una diversidad de significados, para nuestros propósitos la idea esencial es que el gobierno deja de ser el actor autónomo y autoritario que era. Por el contrario, ahora se concibe al sector público como dependiente del privado de diversas maneras, y las políticas públicas se elaboran e implementan, en gran parte, mediante la interacción de los actores públicos y privados. Como ocurrió con el caso de la NAP (Nueva Administración Pública), a menudo la práctica deja muy atrás a la teoría, por lo que los estudiosos se han visto en dificultades para identificar y conceptualizar la variedad de relaciones que han surgido a partir de esto <sup>6</sup>.

Consecuente con esta visión, el panorama vigente del gobierno y la administración pública –en el que inevitablemente se inscriben los gobiernos locales– requiere caracterizarse como un entorno modificado, en el cual las nociones anteriormente dominantes son substituidas por las generadas por el nuevo orden institucional al que se ha venido haciendo referencia. Así, todo aquello que tienda a señalar a los gobiernos y sus aparatos administrativos como medios y generadores principales de soluciones a los problemas públicos contemporáneos debe ser tenido como anacrónico o falto de adecuación al momento histórico presente<sup>7</sup>.

Esto no significa que el sector público haya renunciado a su papel como actor estratégico de carácter general. Por el contrario, de acuerdo con las visiones más acabadas de la nueva gobernanza, el gobierno tiene ahora un papel más preciso y definido que cumplir, lo que lo pone también en una situación de mayor vigilancia y exigibilidad por parte de la sociedad y sus organizaciones. Esto es, mayor obligación de rendir cuentas por lo que hace y deja de hacer<sup>8</sup>. En palabras de la presidenta del

<sup>4</sup> M.C. Pardo, *op. cit.*

<sup>5</sup> L. C. Bresser, *loc. cit.*

<sup>6</sup> Guy Peters, B., 2004. Cambios en la naturaleza de la administración pública. p 72. In: M. C. Pardo (comp.), De la administración pública a la gobernanza. El Colegio de México, México.

<sup>7</sup> Grimshaw, D. S. Vincent y H. Willmott, 2002. Going privately: partnership and outsourcing in UK public services. *Public Administration*, 80(3): 1 y ss.



“Simposio Ministerial sobre el Futuro de los Servicios Públicos”: “*lo que el gobierno debe hacer y pagar, lo que debe pagar por no hacer, lo que debe y lo que no debe ni hacer, ni pagar*”<sup>9</sup>.

Coincidiendo con esta postura, la nueva responsabilidad del sector público se entiende como la integración de cuatro áreas de actuación principales (véase tabla 1). Consecuentemente, las funciones públicas—definidas como un todo para el sector público—se desglosan como un continuo que va del núcleo estratégico, inevitablemente ubicado en las instancias nacionales o centrales de gobierno, hacia la conformación de redes cada vez más amplias ubicadas más y más cerca de los gobiernos locales, en las que el rasgo principal es la incorporación de otros actores gubernamentales y no gubernamentales. En todos los casos, las funciones implican, en menor o mayor grado<sup>10</sup>:

- La participación de instancias distintas a las jurídicas o estatutariamente definidas.
- Un control más estricto de la actuación de los funcionarios públicos.
- Regímenes amplios de rendición de cuentas.
- La búsqueda permanente de mejores formas de gestión, incorporando medidas específicas de eficiencia y eficacia.

De esta manera, las relaciones formales e informales entre actores gubernamentales y no gubernamentales, dentro y fuera del sector público, han tendido a variar de forma tal que las pretensiones conceptuales planteadas durante los años ochenta<sup>11</sup> para sustituir la noción de “jerarquía” por la de “redes” se han vuelto realidad. Las implicaciones de esto no son menores y deben ser consideradas cuidadosamente;

<sup>8</sup> La creciente presencia y ampliación del rol de centros académicos locales, nacionales o internacionales (incluidos de programas tipo PNUD), que propician aumento de capacidades (muchas veces explícitamente visibles en los profesionales agrupados en ONGS), conforman un crisol de nuevas condiciones en los municipios. Las capacidades organizadas externas son fuente de demanda de transparencia y dialogo técnico especializado. Sería el caso de programas de ordenamiento ecológico territorial y la confluencia de programas federales y estatales de diferente índole (SEMARNAT, CBM-M) que permiten converger en propuestas de planeación de largo plazo y nuevas dinámicas institucionales de inserción local.

<sup>9</sup> OCDE, 1998. Simposi ministerial sobre el futur dels serveis públics. Diputació de Barcelona, Barcelona. (Papers de formació municipal, no. 46 mayo 1998); p. 10.

<sup>10</sup> B. Guy Peters, *loc. cit.*; pp. 85-93.

<sup>11</sup> Me refiero a los diversos textos y autores que, partiendo del análisis que sobre la evolución del federalismo estadounidense hizo Deil S. Wright, propusieron el abandono de nociones de jerarquía intergubernamental para ser sustituidas por conceptos de trabajo en red y trabajo cooperativo. Sobre el trabajo de Wright, véase Wright, Deil S., 1978. Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos. *Revista de Estudios Políticos*; no. (1978); pp. 5-28.

**Tabla 1. Las nuevas funciones públicas en la era de la gobernanza.**

<p>NÚCLEO ESTRATÉGICO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración y aplicación de leyes y políticas públicas para todas las arenas.</li> <li>- Vigilancia de la aplicación de leyes y políticas públicas para todas las arenas.</li> </ul>	<p>RED DE ACTIVIDADES NO EXCLUSIVAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación, salud y servicios sociales</li> <li>- Infraestructura, desarrollo económico, integración territorial.</li> <li>- Gestión ambiental y de recursos naturales.</li> </ul>
<p>NÚCLEO DE ACTIVIDADES EXCLUSIVAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuerzas armadas.</li> <li>- Diplomacia y relaciones exteriores.</li> <li>- Seguridad interna (cuerpos de seguridad).</li> <li>- Política fiscal, económica y monetaria.</li> <li>- Política comercial y aduanera</li> </ul>	<p>RED DE PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL MERCADO Y LA SOCIEDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Producción de bienes comercializables (con o sin ánimo de lucro).</li> <li>- Oferta de servicios al productor y al consumidor.</li> <li>- Gestión de redes de comunicación, información y conocimiento.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de M.C. Pardo, *op. cit.*; Luis C. Bresseira, *op. cit.*; y B. Guy Peters, *op. cit.*

pues no se trata únicamente de un cambio de principios o reglas de orden paradigmático que rigen un conjunto amplio o limitado de entidades, sino más bien la modificación de patrones de comportamiento organizativo que pueden resultar –y de hecho, derivan– en una larga colección de casos positivos y negativos, favorables y desfavorables a la cooperación<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Vincent Grimshaw & Willmott, *art.cit.*; pp. 483–485. La necesidad de cooperar en los proyectos de manejo de basura o de comprender las ventajas de imitar al vecino, quien apoyó a ONGS para ser asesorado en la solución de problemas. Véase también Navarrete y León, 2003.

Siguiendo con el argumento antes esgrimido, el segundo lustro del siglo XXI es el escenario de un importante número de actuaciones públicas en las que los gobiernos locales son el eje mismo de la nueva gobernanza. Esta gobernanza se define y aplica como el equilibrio, en ocasiones un tanto inestable o poco predecible, entre los propósitos individuales de actores políticos, económicos y sociales y la atención de las necesidades de carácter más general: el así llamado “bien común o interés general”. La diferencia con respecto al pasado dominado por el gobierno central y los actores centrales reside en que los gobiernos locales encaran dos desafíos propios y específicos de los nuevos tiempos: de un lado, no pueden recurrir al control político y al ejercicio de la fuerza física o jurídica, pues dependen del apoyo y participación de los propios actores a los que pretenden controlar. En muchos casos, la legitimidad y los recursos de los gobiernos locales provienen de las organizaciones que actúan en el ámbito municipal, pudiéndose dar una simbiosis o integración de intereses entre ambos.

Por otro lado, la totalidad de los efectos que generan las decisiones que adoptan los gobiernos locales tiene un carácter profundamente “doméstico”; es decir, los beneficios y los perjuicios se manifiestan e impactan principalmente en el entorno inmediato del gobierno, incrementándose significativamente la sensibilidad política y social respecto a los aciertos y a los errores o fracasos. Por tal motivo, los gobiernos locales se ven en la necesidad de calcular adecuadamente las consecuencias de sus decisiones, a fin de evitar la generación de conflictos y secuelas de largo plazo.

Aunque lo dicho antes afecta por igual a todas las áreas de la actuación gubernamental, existen diferencias significativas entre áreas de intervención y entre tipos de gobierno. Como bien han señalado Breton y Blais<sup>13</sup> al referirse a los efectos de la descentralización, los rasgos geográficos y ambientales de los territorios en los que toma forma la nueva gobernanza condicionan los resultados de la misma. Así, se tiene que para el ejercicio de las funciones públicas definidas como “núcleo estratégico” y como “núcleo de actividades exclusivas” (véase la tabla 1), lo territorial tiende a diluirse por lo genérico de las funciones; o, dicho de otra forma, las funciones ejercidas no reconocen o distinguen las particularidades territoriales.

En el caso de las funciones de bienestar social, creación de infraestructura y protección ambiental (“núcleo de funciones no exclusivas” en la tabla 1) y las que tienen que ver con la producción de bienes y servicios, el peso de los factores territoriales es casi absoluto. En estos ámbitos lo particular se vuelve esencial y central. De ahí que, como plantean Breton y Blais al hablar de los entornos costeros<sup>14</sup>, sea necesario

<sup>13</sup> Véase su trabajo introductorio a esta obra.

<sup>14</sup> *Loc. cit.*

tener presentes las características específicas de los actores, de los recursos naturales y sociales identificables y de las articulaciones de intereses y propósitos que se pueden dar. Desde otra perspectiva, esta dimensión territorial —o las necesidades que crea en términos de garantizar la solución de los problemas públicos— es la clave para explicar la aparición de fenómenos y situaciones de cooperación y de formación de alianzas, como se plantea en lo que resta de este trabajo.

## **Evolución de la situación de los municipios de México: el caso de los municipios costeros**

Son de sobra conocidos los rasgos de elevado centralismo que caracterizaron el desarrollo económico de México hasta 1980<sup>15</sup>. Los argumentos comúnmente empleados para justificar la concentración de actividades y riqueza en unas cuantas ciudades y regiones insistieron en la necesidad de aprovechar economías de escala y de soportar el proceso de desarrollo y de creación de infraestructura en las principales localidades urbanas del país. Los aspectos no considerados en estos argumentos son aquellos que limitaron el desarrollo del resto de las regiones y localidades no favorecidas por las decisiones centralizadoras. Tal es el caso de las partes sur y suroeste del país —con excepción de los polos de desarrollo operados por la industria petrolera en algunos estados— y la totalidad de los litorales y costas —con excepción de los polos de desarrollo turístico dirigidos por el gobierno federal y de algunos puertos diseñados para cubrir las necesidades del comercio internacional.

De la misma forma, el desarrollo de las capacidades gubernamentales y la conformación de políticas públicas avanzadas se concentraron en algunos sectores y niveles. Al gobierno federal y a sus principales organismos descentralizados (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, FONATUR, etc.) correspondieron, así, los mayores recursos y las mayores capacidades para establecer una estrategia de desarrollo (Pardo, 1994). Los gobiernos estatales y los ayuntamientos se mantuvieron, en su mayoría, ajenos a los procesos y políticas establecidas desde el gobierno federal, aunque llevando a cabo intervenciones marginales cuando se trataba de actividades que afectaban a sus respectivas poblaciones y territorios.

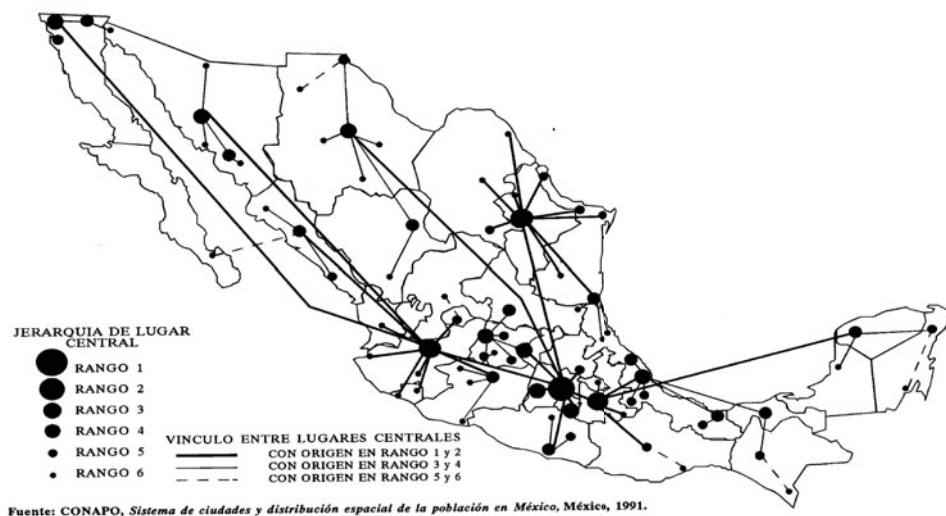
<sup>15</sup> Véase nuestra discusión del tema en Sosa J. y C. León, 2006. Municipios costeros y capacidades de gobierno: posibilidades para el cambio institucional y el desarrollo sustentable. p. 949-968. In: P. Moreno-Casasola, E. Peresbarbosa, A. Travieso Bello (eds.), Estrategia para el manejo costero integral. El enfoque municipal. Instituto de Ecología AC-CONANP Volumen 3.

En el caso específico de las regiones costeras y de los municipios que las conforman, es posible afirmar que su desarrollo a lo largo del siglo xx estuvo dominado por dos tendencias principales. Por un lado, la mayoría de estas regiones y municipios constituyeron el “lado oscuro” de los principales procesos de desarrollo. Es decir, fueron las localidades y territorios que cedieron población (al emigrar) en favor de los centros urbanos creados por la fuerte urbanización que el país experimentó a partir de los años cincuenta; fueron los espacios no considerados por las políticas de infraestructura (con excepción quizás del programa de electrificación impulsado desde los años setenta); y finalmente fueron las regiones que no recibieron inversión pública o privada para la industrialización en sus diferentes fases. Por otro lado, algunas regiones y municipios costeros formaron parte de los procesos centrales de desarrollo por la importancia que en contextos determinados alcanzaron sus recursos o su posición geográfica. Tal es el caso de los municipios petroleros en estados como Veracruz, Tabasco, Campeche y Chiapas. Es también la situación de los municipios afectados por la creación o expansión de puertos y de desarrollos turísticos en Veracruz, Campeche, Sinaloa, Sonora, Colima, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo.

Las dos tendencias anteriores dieron lugar a un patrón territorial costero caracterizado por fuertes desigualdades, tanto en términos de las condiciones de vida de sus residentes, como del uso y aprovechamiento de sus recursos y potencialidades productivas. Una caracterización muy general de este patrón se muestra en la figura 1.

Por lo que se refiere a los gobiernos de los municipios costeros, la situación que prevaleció hasta los años ochenta se puede caracterizar como de escaso desarrollo institucional derivado de los procesos negativos de exclusión, centralización y especialización regional antes señalados. Esto no quiere decir que estos gobiernos carecieran de otros elementos de carácter político y social que les dotaran de capacidades específicas para la atención de las demandas y necesidades de su población y territorio. Siguiendo la clasificación de municipios elaborada por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1993), la mayoría de los gobiernos ubicados en municipios costeros se caracterizaba por una estructura administrativa poco desarrollada, resultado de la limitada disponibilidad de recursos económicos; pero con amplias capacidades de contacto y comunicación con la población. Aunque sus posibilidades de extraer recursos por medios fiscales eran también limitadas, eran compensadas por fuertes lazos de carácter político y cultural que sostenían a las autoridades municipales y que les permitían actuar con eficacia en situaciones difíciles, movilizándolo para ello recursos sociales.

Toda esta situación comenzó a modificarse profundamente a partir de los años ochenta, cuando la irrupción de nuevos procesos políticos y económicos alteró los



**Figura 1. Sistema de ciudades de México: estructura urbana, jerarquía y vínculos.**

equilibrios territoriales existentes hasta entonces. El proceso de cambio político y económico que ha caracterizado a México desde la década de 1980, tiene en las instancias regionales y locales de gobierno uno de sus ejes fundamentales. Quizás como reacción al elevado centralismo, las estructuras de representación política y social a escala local fueron las primeras en experimentar fuertes tensiones políticas y demandas por la modificación de los mecanismos tradicionales relativos a la obtención del poder político y al ejercicio de la autoridad pública. Hay que recordar que fue un municipio y un estado costero el primero en dar el cambio o transición del PRI: en Ensenada ganó en 1986 el panista Ernesto Rufo; quien a su vez en 1989 ganó la gubernatura convirtiéndose en el primer gobernador de oposición.

Como resultado de estas presiones, se modificaron los procedimientos electorales que luego darían paso a elecciones democráticas y a la llegada de nuevos grupos sociales y nuevos partidos políticos a posiciones de gobierno. Más allá de los importantes efectos que la democratización del poder en México ha tenido en la mayoría de los sectores sociales, en el ámbito municipal su principal consecuencia ha sido la conformación de nuevas reglas que posibilitan la articulación de discursos ideológicos y de estrategias de desarrollo basados principalmente en las condiciones locales

más inmediatas. Es decir, la democratización ha permitido revalorar los espacios locales y regionales como ámbitos de discusión política auténtica y como escenarios en los que la acción del gobierno se explica y justifica por sí sola, tanto en términos de los objetivos que se propone alcanzar, como en el uso de los recursos que son necesarios para alcanzarlos.

Del complejo entramado de nuevas definiciones que ha surgido a lo largo de este período de democratización, destacan tres vertientes fundamentales que están afectando en forma particular las capacidades de los gobiernos municipales costeros respecto a su inserción en la nueva gobernanza:

- La descentralización de políticas y programas públicos promovida por el gobierno federal en los campos educativo, de la salud y más recientemente de la protección ambiental.
- La experimentación de modelos de gestión pública municipal inspirada en los éxitos relativos de algunos ayuntamientos que, como León (Guanajuato), Cuquío (Jalisco) y Benito Juárez (Quintana Roo), han logrado replantear sus modelos de desarrollo económico y social.
- La reconfiguración de la agenda pública municipal a partir de la promoción de intereses sociales distintos a los estrictamente relacionados con las elecciones (el valor y peso de la agenda local-regional-vecinal donde los recursos naturales o los fenómenos climáticos cobran fuerza).
- La distribución de recursos fiscales y la adecuación de los marcos normativos.

Debe destacarse que aun cuando estas tendencias han venido a fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales, en la mayoría de los casos las formas que han adoptado no contemplan adecuadamente las diferencias que existen entre regiones y municipios en términos del tamaño de su población, extensión territorial, complejidad ambiental, grado de urbanización y características específicas de sus sistemas gubernamentales. Sin embargo, tales omisiones han sido compensadas y, en algunos casos, superadas por el surgimiento de nuevos esquemas de negociación y alianzas intergubernamentales. En ello, los estados y municipios con mayores niveles de desarrollo económico aprovecharon más rápidamente los beneficios de la descentralización; en tanto que el resto se ha visto sometido a importantes ajustes en sus estructuras gubernamentales, que no siempre resultan en la adopción plena de las facultades y los recursos involucrados en la descentralización. Con todo, hay perspectivas de una generalización de esfuerzos y un creciente interés entre las autoridades locales por aprovechar las ventajas de acuerdos y pactos vinculados a una asociación municipal.<sup>16</sup>

El ámbito en el que esta situación de cambio se ha expresado con mayor claridad es el de la gestión pública municipal. En este caso, el uso de nuevos modelos de



gestión pública ha estado condicionado por la existencia previa de estructuras administrativas sólidas, las cuales sólo se registran -como se ha sugerido- en gobiernos de municipios urbanos o metropolitanos, o cuya estructura productiva es de tipo industrial o de servicios. La así denominada “Gerencia Pública Municipal” (Cabrero, 1999), si bien limitada a los municipios señalados, conforma hoy en día una sólida tendencia de cambio gubernamental que enfatiza el uso de técnicas modernas para la planeación y gestión de sistemas y recursos (planeación estratégica, gestión moderna de recursos humanos, sistemas “justo a tiempo” para la administración de servicios, reingeniería organizativa, certificación de unidades mediante normas del tipo ISO, etc.). En lo fundamental, esta tendencia asume la existencia variable de potencialidades y recursos desaprovechados en el seno de los gobiernos municipales y sus entornos socioeconómicos. Su aplicación como enfoque dominante de la administración municipal permitiría hacer uso de tales potencialidades y recursos. Los casos que se presentan más adelante son una buena muestra de la aplicabilidad de esta idea.

Por último, como es ampliamente sabido, la democratización de la sociedad mexicana trajo consigo la irrupción de la sociedad civil en la definición de los asuntos públicos (Olvera, 1999). Este hecho se ha configurado, sobre todo, como el fin del monopolio de políticos y funcionarios públicos sobre la definición de los asuntos de interés general y su inserción en las agendas de gobiernos y partidos. Así, no sólo ha sido posible ampliar o mejorar la definición de problemas tradicionales como la salud, la educación o la seguridad pública, sino también se han abierto amplios cauces para la discusión y eventual atención de problemas hasta hace poco no considerados fundamentales, como los derechos de las minorías, la protección del medio ambiente y la igualdad territorial de las condiciones de vida.

El peso creciente de estas tres vertientes, y su paulatina interacción e integración en los debates públicos y en la atribución de responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno, está dando lugar a una situación en la que los ciudadanos tienden a poner una mayor atención en el trabajo gubernamental, al tiempo que plantean un cúmulo también mayor de demandas y necesidades que esperan sean satisfechas. Para los gobiernos municipales estas presiones son particularmente agudas. Por una parte, el hecho de que estos gobiernos hayan sido los primeros espacios de la democracia condiciona las posibles estrategias que los líderes locales pueden llevar a

<sup>16</sup> La agenda municipalista se ha expresado con demandas específicas sobre ingresos y posibilidad de cobrar impuestos o participaciones. Tal es el caso de la Asociación Nacional de Municipios Costeros fundada el 30 de octubre de 2004 y cuya agenda muestra una diferenciación territorial clara respecto al resto de las agendas o espacios territoriales (por ejemplo, fronterizos o turísticos). Ver <http://www.anmco.org/>.



cabo, al no poder plantear alternativas distintas a las electoralmente más exitosas, o dicho en otros términos, a las “socialmente más sentidas”.

Por otra parte, aunque el proceso de descentralización fiscal ya ha alcanzado la totalidad de los municipios mexicanos, fundamentalmente a través de los recursos del Ramo 33, siguen existiendo importantes diferencias en cuanto a las capacidades de atención de los distintos aparatos públicos municipales y a las propias condiciones que presentan las economías locales. De ahí que sea necesario advertir claramente las condiciones concretas que se dan en las diferentes regiones y municipios del país. En el caso de los municipios costeros es fundamental entender su posición relativa al resto del país, así como los retos particulares que enfrentan y que no se presentan en otros puntos del territorio nacional<sup>17</sup>.

## **Alianzas intermunicipales: evidencias disponibles y casos de éxito**

En este apartado se describen dos casos relativamente vinculados y cuya evolución corrobora algunos de los elementos enlistados anteriormente. Primero se reseña el caso de la alianza intermunicipal asociada al Río Ayuquila, donde la restauración del río y las fuerzas locales tuvieron un arreglo que permitió y culminó entre otras formas en una institución intermunicipal. En segundo lugar se describen algunos elementos que han determinado que los municipios de la costa del estado de Yucatán también se perfilen hacia una alianza de beneficio mutuo.

Entre algunos de los elementos comunes que pueden señalarse entre ambos casos están una fuerte demanda social para atender casos de problemas ambientales complejos: crecimiento urbano, basura, salud pública, contaminación del agua (el río o el mar); y una fuerte participación y disponibilidad de información científica de ONGS y académicos. El vínculo entre los municipios lo articula en un caso el río (el cauce o la cuenca), y en otro caso la playa-mar y la red económica o territorial con la capital (Mérida).

En ambos casos se confirma el hecho de que las alianzas intermunicipales -se expresen o consoliden por cualquier vía (organismos públicos descentralizados o sólo propósitos políticos)- representan para el proceso de descentralización una forma

<sup>17</sup> Este tema es abordado con más detalle en León C., y J. Sosa, 2006. Atributos del desarrollo Costero en México: ¿derrotero sin rumbo?”, p. 921-947. In: P. Moreno-Casasola, E. Peresbarbosa, A. Travieso Bello (eds.), Estrategia para el manejo costero integral. El enfoque municipal. Instituto de Ecología AC-CONANP. Volumen 3. pp. 921-947

de expresión de sus ventajas o de su inevitabilidad, sea para el gobierno municipal, estatal o federal, es decir, mayor obligación de rendir cuentas por lo que hace y deja de hacer (“lo que el gobierno debe hacer y pagar, lo que debe pagar por no hacer, lo que debe y lo que no debe ni hacer, ni pagar”)<sup>18</sup>.

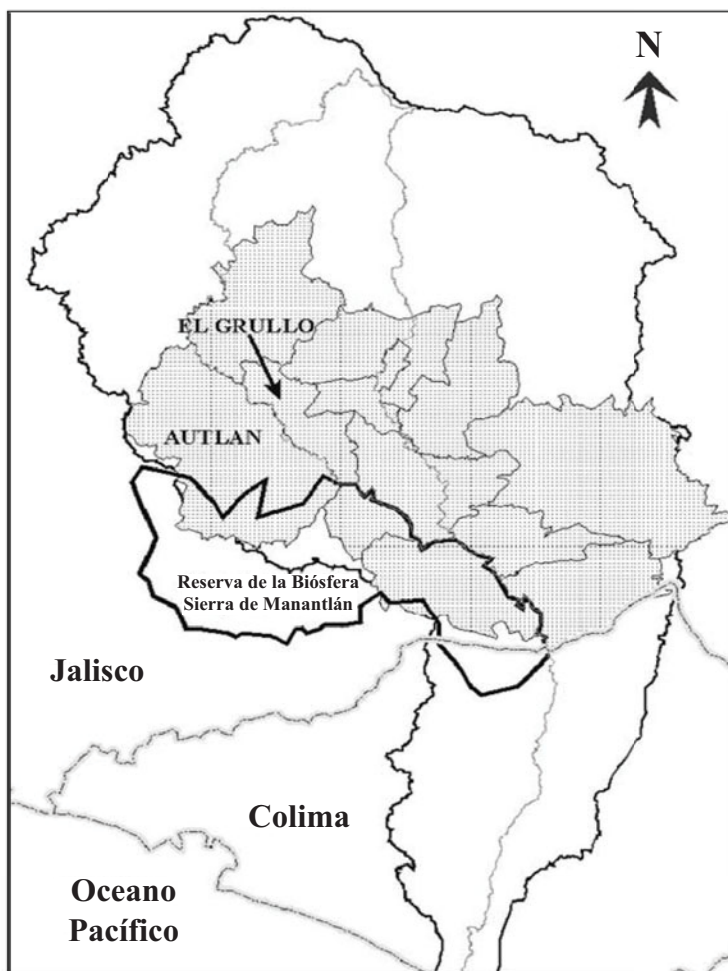
### *Caso 1. Iniciativa intermunicipal para la gestión de la cuenca del Río Ayuquila<sup>19</sup>*

La cuenca del Río Ayuquila cubre una extensión de 9,821 km<sup>2</sup> en los estados de Jalisco y Colima, y es considerada como una de las 15 más importantes en la vertiente del Pacífico; la segunda en importancia del Estado de Jalisco y la primera en el Estado de Colima. La cuenca del Río Ayuquila es considerada a nivel nacional como región hidrológica prioritaria, ya que alberga cinco áreas naturales protegidas, una alta diversidad de especies endémicas y amenazadas, y tres grandes presas que irrigan 54,000 hectáreas de cultivos en Jalisco y Colima. El Río Ayuquila constituye setenta y un kilómetros del límite norte de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán, reconocida por la UNESCO por su importancia internacional.

Esta cuenca, como muchas del país, ha sufrido a lo largo del tiempo un proceso paulatino de deterioro de sus recursos naturales, generando problemas como la pérdida de cobertura vegetal, la degradación de suelos, contaminación del agua y suelos, entre otros (Graf *et al.*, 1995). Sin embargo, durante los últimos 20 años el principal factor de deterioro fue la contaminación del agua, principalmente por las descargas de aguas residuales de la industria azucarera local y de los principales asentamientos humanos de la región. Anualmente, durante la época de zafra se producía una mortalidad masiva de peces y crustáceos afectando seriamente la salud y la fuente de alimento de la población ribereña de los municipios de Tuxcacuesco,

<sup>18</sup> OCDE *op. cit.*

<sup>19</sup> Reseña realizada con base en: Sergio Graf M., Eduardo Santana, Salvador García, Luis Manuel Martínez, J. José Llamas, Leyla Wynter, Tania Román. Gobernanza para el desarrollo regional sostenible en el contexto de manejo de cuencas iniciativa intermunicipal para la gestión de la cuenca del Río Ayuquila. Documento presentado en el Foro Mundial del Agua en marzo del 2006; Graf Montero S., E. Santana Castellón, L. M. Martínez Rivera, S. García Ruvalcaba y J. José Llamas. 2006. Collaborative governance for sustainable water resources management: the experience of the Inter-municipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River Basin, Mexico. *Environment & Urbanization*. International Institute for Environment and Development (IIED). Vol. 18(2): 297–313. <http://www.onlinelearning.unu.edu/ayuquila/archive.html>; <http://www.onlinelearning.unu.edu/ayuquila/e-archive/04.pdf>.



**Figura 2. Área de la Iniciativa Intermunicipal del Río Ayuquila-Armería (sombreado) y Área de la Reserva de Manantlán (línea en negro).**

Tolimán y Zapotitlán de Vadillo, que se encuentran río abajo y que son considerados entre los más marginados en el estado de Jalisco. Aunado a esto, las ciudades del Grullo y Autlán vertían al río sus aguas negras sin tratamiento.

Al no verse afectados directamente por la contaminación y dada la importancia económica del ingenio como la fuente principal de empleo, los ayuntamientos de Autlán y el Grullo y las dependencias estatales y federales no daban respuestas a

las quejas ciudadanas ante el problema de la contaminación. Además, la legislación vigente tenía muchas inconsistencias que hacían difícil su aplicación para detener la contaminación. La situación en el río Ayuquila era el clásico caso de “injusticia ambiental”, en el cual las comunidades más necesitadas padecían los impactos y costos negativos de la contaminación, pero no se beneficiaban de la derrama económica generada por la actividad industrial y agrícola río arriba.

Se tránsito, entonces, del núcleo estratégico (inevitablemente ubicado en las instancias nacionales o centrales de gobierno) hacia la conformación de redes cada vez más amplias, en las que el rasgo principal es la incorporación de otros actores gubernamentales y no gubernamentales. Como respuesta a la demanda de las poblaciones ribereñas de la reserva que se veían afectadas por la contaminación, generada principalmente por las descargas de aguas residuales de la industria azucarera, el Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad (IMECBIO) de la Universidad de Guadalajara realizó en 1990 un diagnóstico de la problemática y trazó una serie de lineamientos para iniciar acciones conducentes a la recuperación ambiental del río (Santana *et al.*, 1993). Posteriormente, con la creación de la Dirección de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán (DRBSM) en 1993, se generó una nueva dinámica institucional que facilitó la estructuración de la demanda social mediante “comités de defensa del río Ayuquila” que se crearon en las comunidades ribereñas. Así mismo, en estas comunidades la SEDESOL, el gobierno del estado, la DRBSM y los gobiernos municipales desarrollaron un proceso de planeación participativa para definir las prioridades de acción para el combate a la pobreza, en el que las comunidades identificaron como principal limitante a su desarrollo la contaminación del río.

Por otra parte, en 1992 se publica la nueva ley de aguas nacionales y en 1995 se crea la SEMARNAT (que incorporó a la Comisión Nacional del Agua como rectora de la gestión del agua en el país). En ese mismo año (1995) se produjo la alternancia política en el gobierno estatal de Jalisco y se privatizó el ingenio (que era una empresa paraestatal). Estos eventos generaron un nuevo contexto institucional y jurídico que permitió la apertura de nuevas rutas para enfrentar el problema de la contaminación del río.

Paralelamente se generó una campaña de denuncia pública en los medios locales, estatales y nacionales de comunicación, y se formularon denuncias formales con pruebas de la contaminación ante las dependencias gubernamentales responsables de la gestión ambiental. Por su parte, el IMECBIO y la DRBSM desarrollaron una campaña de educación ambiental sobre el tema, la cual incluyó el impulso de un exitoso programa de separación de desechos sólidos en los municipios de El Grullo y Autlán.

Ante la demanda ciudadana, la Comisión Nacional del Agua (CNA) creó en 1997 la “Comisión de la Cuenca del Río Ayuquila-Armería”; y como producto de la inten-

siva campaña de educación ambiental, el saneamiento del Río Ayuquila se establece como prioridad ciudadana en el proceso de planeación para la regionalización del estado de Jalisco. Si bien poco a poco se empezaron a gestar diversos proyectos de inversión en el marco de la planeación para el desarrollo de la región, la expectativa de solución del problema de contaminación con la creación de la Comisión de la Cuenca se desvaneció rápidamente, ya que ésta se convirtió en un espacio enfocado principalmente a conciliar la distribución de agua a los distritos de riego entre los estados de Jalisco y Colima, pero con nulos resultados ante el problema más apremiante para la sociedad local: la contaminación del agua.

Finalmente, en 1998 un accidente en el ingenio causó una derrama de melaza al río de grandes proporciones, ocasionando la muerte masiva de peces. Esta crisis fue la que finalmente sirvió como catalizador para que las autoridades respondieran al problema de la contaminación. Los campesinos, con apoyo de sus ayuntamientos, se manifestaron en contra del ingenio. Éste fue multado y mediante diversos mecanismos, incluyendo su clausura, se vio obligado a cambiar el sistema de manejo de sus aguas residuales, eliminando totalmente las descargas de agua contaminada al río. Esta disposición generó inmediatamente una notable mejoría en la calidad del agua del río, la cual se refleja tanto en un aumento de la pesca local como en la observación de especies amenazadas como la nutria o perro del agua (*Lutra longicaudis*).

Con el proceso de control de la contaminación generada por la industria azucarera y la experiencia positiva de trabajo a través del proceso de planeación regional, se hizo patente la ventaja para los ayuntamientos de trabajar de manera conjunta para solucionar problemas comunes -como el de la contaminación del río- y de vincularse con instituciones como la DRBSM y el IMECBIO. De esta manera, y ante la incapacidad de la Comisión de la Cuenca para impulsar un proceso de recuperación y manejo efectivo de la cuenca, se buscaron otros mecanismos de concertación que fueran ágiles y respondieran de manera inmediata a las iniciativas de los grupos locales. El 25 de julio de 2001 se firma una carta de intención en la que 8 ayuntamientos formalizan el compromiso para la ejecución conjunta de proyectos de gestión ambiental en el marco de la Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila (IIGICRA). La misión de esta iniciativa es “consolidar una asociación de municipios que cuente con la participación y el apoyo ciudadano... con las capacidades institucionales para mejorar las condiciones de vida de su población... mediante una efectiva gestión ambiental... que incorpore las iniciativas locales y cuente con la participación coordinada de los tres niveles de gobierno”.

En agosto de 2002 se creó como mecanismo de financiamiento un fideicomiso<sup>20</sup> privado con aportaciones de los tres niveles de gobierno. Actualmente, la IIGICRA está integrada por 10 municipios del estado de Jalisco: Autlán, El Grullo, Unión de

Tula, Ejutla, El Limón, Tuxcacuesco, Tonaya, San Gabriel, Tolimán y Zapotitlán de Vadillo. La iniciativa incide en un total de 136,000 habitantes y abarca una región de 4,100 km<sup>2</sup>, equivalente a la superficie y número de municipios del vecino Estado de Colima.

## **Irrupción de la sociedad civil en la definición de los asuntos públicos**

Los gobiernos municipales se reconfiguran y este caso muestra un mecanismo innovador de gobernanza local para la gestión ambiental. Incorpora como aliados a dependencias federales (RBSM-Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas) y estatales (Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Jalisco). También al sector académico y a la sociedad civil local a través de la Universidad de Guadalajara y MABIO AC. La iniciativa forma parte de la agenda de la Comisión de la Cuenca del Río Ayuquila-Armería impulsada por la Comisión Nacional del Agua, asegurando una adecuada interfase entre los tres niveles de gobierno con la planificación y manejo del conjunto de la cuenca que involucra también al estado de Colima.

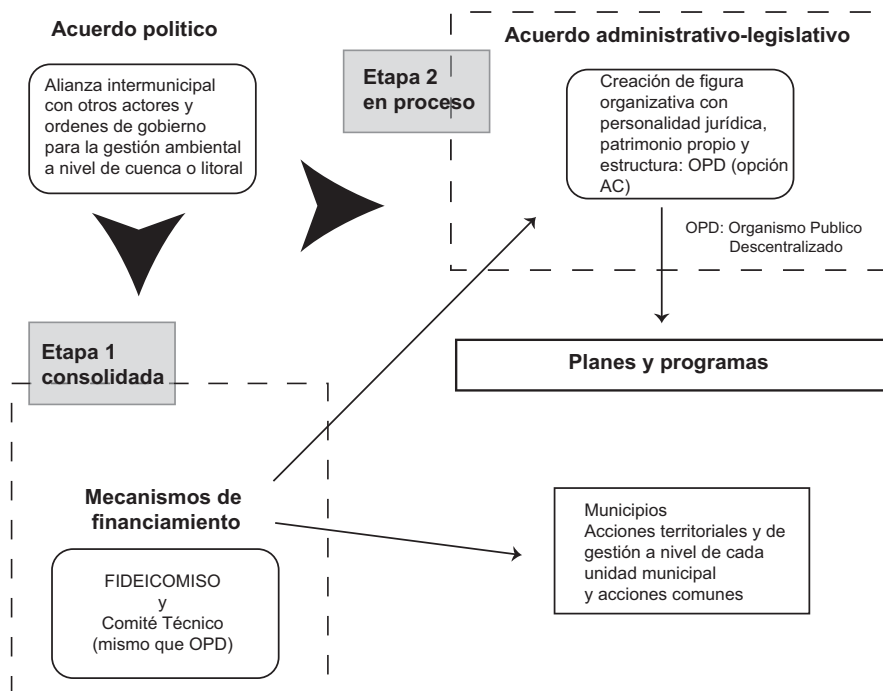
Conformación de nuevas reglas que posibilitan la articulación de discursos ideológicos y de estrategias de desarrollo basados principalmente en las condiciones locales más inmediatas

La cuenca del Río Ayuquila, al igual que el resto del territorio nacional, se enfrenta a un acelerado deterioro de los recursos naturales. Esta situación tiene impactos negativos en la economía local por cuanto se pierde el capital natural base del desarrollo de las comunidades rurales, se disminuye la capacidad de los ecosistemas para prestar servicios ambientales como el aprovisionamiento de agua, y aumentan los riesgos de desastres naturales.

Con base en la asociación de gobiernos municipales y la participación pública, esta iniciativa intermunicipal representa el inicio de la curva de aprendizaje en la creación de nuevos mecanismos de gobernanza para el desarrollo sustentable y la descentralización del manejo territorial (de recursos naturales), tanto a niveles municipales como de la propia cuenca hidrológica (que rebasa los límites jurisdiccionales de municipios e incluso de estados).

<sup>20</sup> Fideicomitentes los 10 municipios. Comité técnico: 10 municipios, UdeG, RBSM, Secretaría de Desarrollo Rural de Jalisco y la Fundación Mabio. <http://www.ayquila.com/>

## Modelo Institucionalización para el Río Ayuquila



**Figura 3. Modelo conceptual de la institucionalización del Caso Ayuquila.**

Entre los resultados logrados por la iniciativa intermunicipal se encuentran: 1) la planeación para el manejo del territorio; 2) el saneamiento del Río Ayuquila; 3) la creación de plantas municipales de tratamiento de agua y el tratamiento de las aguas residuales de un ingenio; 4) la separación y manejo de residuos sólidos en diez municipios; y 5) la prevención de incendios en la Sierra de Manantlán.

### *Caso 2. Alianza Intermunicipal de la Costa de Yucatán<sup>21</sup>*

Los trece municipios costeros del estado de Yucatán conforman un cinturón o corredor biológico a lo largo del litoral. En los extremos se localizan cuatro municipios

donde se ubican áreas naturales protegidas (estatales y federales): Celestún y Hucumá al oeste y Río Lagartos y Tizimin al este. Entre éstos se encuentran los otros ocho: Dzilam, Progreso, Ixil, Telchac Puerto, Sinanché, Yobaín, Dzidzantún y Dzilam de Bravo. Todos comparten problemas comunes por estar vinculados en procesos ecológicos<sup>22</sup> y socio-económicos. Las autoridades municipales están en principio dispuestas y conscientes de la necesidad de crear arreglos intermunicipales para la gestión integral del litoral (sus territorios marino y terrestre).

La costa norte de Yucatán<sup>23</sup> es una región compleja en el aspecto social, económico y ecológico. Su población, de aproximadamente 60,000 personas, hace uso de los múltiples ecosistemas costeros. Existen diversos usuarios locales que viven de manera permanente, irregular o por temporada en una fusión estrecha de intereses comunes y contradictorios. Estos usuarios emplean los recursos y ecosistemas de manera distinta, con base en esquemas de responsabilidades y derechos adquiridos por tradición y derecho formal. Desde un punto de vista sociológico y económico, las comunidades costeras fueron los salvavidas de muchos campesinos en su constante búsqueda de estrategias de supervivencia en décadas pasadas (extracción de sal, copra, recolección de moluscos, crustáceos, pesca en lagunas y pantanos). La costa de Yucatán se utilizó como salvavidas durante el periodo de crisis del henequén entre 1978 y 1992. La pesca fue una de las actividades seleccionadas en los programas estatales de diversificación, como una alternativa productiva para gran parte de

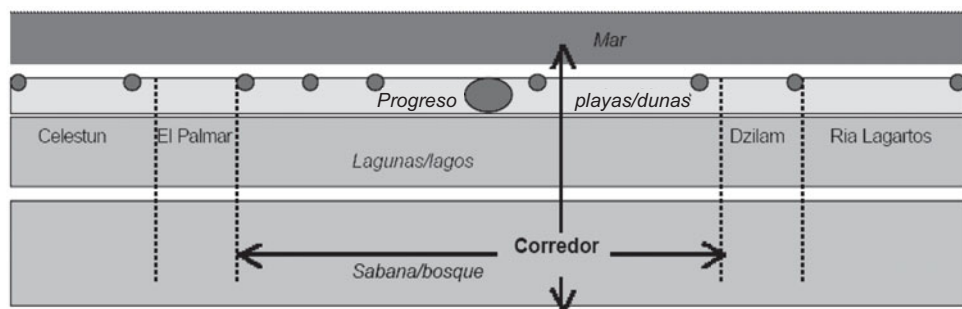
<sup>21</sup> Reseña construida en base al Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano – México. Documento con la descripción detallada del proyecto. Enero 2001. Banco Mundial. Informe no: 21136-ME. Documento de evaluación del proyecto sobre una donación propuesta del Global Environment Facility Trust Fund. <http://www.cbmm.gob.mx/archivos/PAD-espanol.pdf>.

Sergio Graf Montero 2007. Taller de Fortalecimiento de la Alianza Intermunicipal para la Gestión Integral de la Costa de Yucatán. Telchac Puerto 29 y 30 de septiembre. Reporte Final. SEMARNAT/Corredor Biológico Mesoamericano/Niños y Crías, A.C. Convocatoria 2006. Consultoría. CBM-M. “Fortalecimiento de una alianza intermunicipal para el manejo sustentable de los recursos naturales en el Corredor Costa Norte de Yucatán”. <http://www.cbmm.gob.mx/convocatorias/convocatoria14.pdf>. Informe 2006 CBM-M (POETCY) (Pág. 22). <http://www.cbmm.gob.mx/informe1106.pdf> Informes de Consultorías (Yucatán) CBM-M. <http://www.cbmm.gob.mx/consultorias.php>.

<sup>22</sup> Las áreas naturales protegidas están incluidas en la lista Ramsar de importancia internacional, dos Reservas de la Biosfera (Ría Lagartos y Ría Celestún), dos Reservas estatales (El Palmar y Dzilam de Bravo) en cada extremo.

<sup>23</sup> Se puede decir que el sistema tiene ocho puertos principales (Sisal, Chuburná, Progreso, Chahihau, Santa Clara, Dzilám Bravo, Río Lagartos y Las Coloradas) y cuatro pueblos en paralelo tierra adentro (Tetiz, Chicxulub Pueblo, Telchac Pueblo y Loche). Estas doce localidades son municipios y delegaciones ubicadas en la costa y en la zona adyacente a una distancia aproximada de tres a 25 kilómetros.





**Figura 4. Franjas paisajístico-morfológicas de la costa yucateca.**

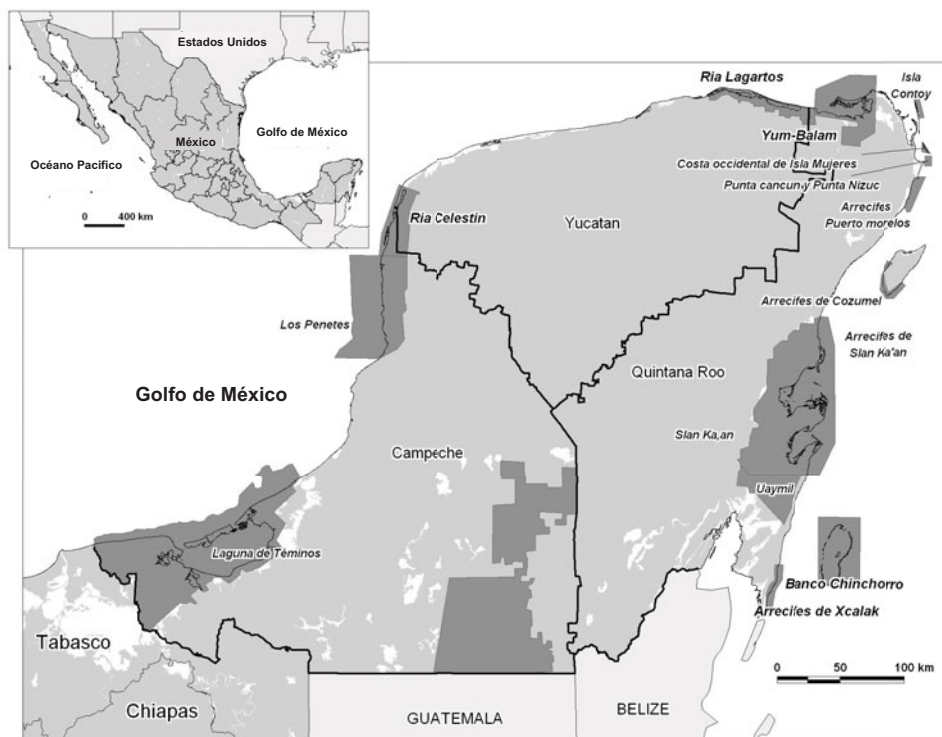
**Fuente: Tomado del PAD del CBM-M.<sup>24</sup>**

los campesinos que requerían recursos económicos y oportunidades de empleo. En la actualidad, la costa de Yucatán es una región esencial para la economía del estado, y lo seguirá siendo en el futuro, en especial, por el crecimiento urbano asociado a la inversión turística.

Por la creación de reservas naturales -Celestún y El Palmar en el oeste, y Bocas de Dzilam y Ría Lagartos en el este- se conserva la biodiversidad en los extremos de la costa de Yucatán. Por ello en la parte central de la costa, es necesario influir en las actividades económicas para volverlas compatibles o incluso que propicien la conservación y restauración de los recursos naturales.

Al corredor costero de Yucatán, que cubre alrededor de 115,000 hectáreas, deben añadirse las aguas costeras que se extienden mar adentro hasta una profundidad de unos 50 metros para incluir el área en la que laboran los pescadores artesanos. Este corredor es único en el mundo por el conjunto de su hábitat, especies y procesos ecológicos, y por la forma en que las comunidades costeras hacen uso de los recursos de las ciénagas. Algunas características significativas son las siguientes: 1) la costa de Yucatán bordea tierra sin ríos, de manera que toda el agua dulce que fluye al único y extenso (378 km) ecosistema costero de ciénaga/estuario lo hace a través de manantiales de fuentes subterráneas, no de ríos o flujos sobre la superficie; 2) un alto endemismo de la comunidad biótica del sistema de dunas -que es único en el mundo-; 3) muchas especies de interés global habitan el corredor (por ejemplo, flamenco americano, tres especies de tortugas marinas, cocodrilo, 33 especies endémicas de invertebrados y 130 especies de aves migratorias internacionales); 4) el potencial

<sup>24</sup> <http://www.cbmm.gob.mx/archivos/PAD-espanol-pdf>



**Figura 5. Áreas naturales protegidas en Yucatán.**

ecoturístico que se encuentra en ciénagas y playas; 5) las ciénagas y ecosistemas marinos cercanos a la costa ejercen influencia en las aguas internacionales del Golfo de México y el Caribe; y 6) la reserva Ría Lagartos está reconocida a nivel internacional como Reserva de la Biosfera de la UNESCO y humedal Ramsar; la reserva Celestún es candidata al mismo reconocimiento.

Con base en diversos criterios (biodiversidad, pesca, turismo, población beneficiada por el uso del agua y del suelo, superficie de riego y número de áreas naturales protegidas que alberga), la Costa de Yucatán es considerada por la Comisión Nacional para el Uso y la Conservación de la Biodiversidad (CONABIO) como región prioritaria a nivel nacional. El desarrollo social y económico de los 12 municipios que forman parte del litoral del Estado de Yucatán, depende principalmente de la realización de actividades pesqueras, agrícolas, turísticas y comerciales; mismas que se sustentan en los servicios ambientales que aportan los sistemas naturales.

Paradójicamente, estas mismas actividades han contribuido a la degradación ecológica del litoral debido a un inadecuado uso del suelo, a los deficientes programas de disposición de los residuos sólidos, a la contaminación del acuífero y a un inadecuado uso de sus recursos pesqueros, entre otras razones. Para contener estos procesos de deterioro los gobiernos federal y estatal han desplegado importantes esfuerzos, muchos de ellos con resultados alentadores principalmente en las áreas naturales protegidas, sin embargo, en el resto del territorio de estos municipios los procesos de deterioro persisten de manera intensa.

En 2002, durante los procesos de planeación regional para la puesta en marcha del Corredor Biológico de la Costa Norte de Yucatán, en el marco de la construcción y formalización del proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano-México (financiado por GEF-Banco Mundial y localizado institucionalmente en la CONABIO<sup>25</sup>), se resaltó como prioridad el manejo de los residuos sólidos, tanto en las sesiones temáticas sobre salud pública como en las sesiones sobre medio ambiente.

A partir de entonces, han realizado campañas de sensibilización los ayuntamientos, la Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado de Yucatán, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, las direcciones de las Reservas de la Biosfera Ría Lagartos y Ría Celestún, así como organizaciones de la sociedad civil. Existe por tanto una efectiva colaboración para realizar acciones de conservación del litoral entre los ayuntamientos, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (las reservas de la biosfera), la SEMARNAT, las Reservas Estatales-Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado de Yucatán (Bocas de Dzilam y El Palmar), el Corredor Biológico Mesoamericano (CONABIO), Niños y Crías A.C. (ONG local), instituciones académicas (por ejemplo, CINVESTAV, Universidad Autónoma de Yucatán), escuelas y organizaciones diversas.

## **Irrupción de la sociedad civil en la definición de los asuntos públicos**

En el mismo año y de manera paralela, en las áreas naturales protegidas Reserva de la Biosfera Ría Celestún y Reserva de la Biosfera Ría Lagartos se finalizó una primera campaña de educación ambiental siguiendo la metodología *Rare* sobre la conservación a partir del orgullo, con el tema: “Manejo de los Residuos Sólidos”.

<sup>25</sup> <http://www.conabio.gob.mx/>; <http://www.cbmm.gob.mx/>.

Entre mayo de 2005 y mayo de 2006, el Corredor Biológico Mesoamericano-México llevó a cabo una campaña similar en las comunidades de Sisal, Telchac Puerto, Chahihau y Dzilam de Bravo del Corredor Costa Norte de Yucatán. Estas campañas han sentado un precedente en cuanto concientización y priorización de la problemática en la región involucrando a las autoridades municipales.

La alianza intermunicipal del Río Ayuquila ha servido de modelo a lo ocurrido recientemente en estos municipios yucatecos. Veamos cómo el efecto de redes (académicas y de conocimiento o políticas) impacta incluso en estados distantes. En el estado de Yucatán, nueve de los municipios que se encuentran en el litoral costero firmaron el 4 de febrero del 2006 una carta de intención para formar la Iniciativa Intermunicipal del Litoral de la Costa Norte de Yucatán, en presencia del Gobernador del Estado de Yucatán, el Secretario de Ecología, el Delegado de SEMARNAT en Yucatán y representantes de la Iniciativa Intermunicipal del Río Ayuquila; y posteriormente se realizaron dos reuniones de seguimiento en coordinación con la CONANP, SECOL y el propio CBM-M.

### **Conformación de nuevas reglas que posibilitan la articulación de discursos ideológicos y de estrategias de desarrollo basados principalmente en las condiciones locales más inmediatas**

En julio de 2005 y febrero de 2006 se realizó un intercambio de experiencias entre los alcaldes integrantes de la Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila (Jalisco) y los alcaldes de Calkiní (Campeche) y Celestún, Telchac Puerto, Sinanché, Yobaín, Dzilam de Bravo, San Felipe, Río Lagartos y Tizimín (Yucatán); primero los de la península visitaron Jalisco, y posteriormente recibieron en la península a los de la alianza intermunicipal del Río Ayuquila. En este proceso se han buscado formas de cooperación para la resolución de problemas comunes; en la creación de arreglos institucionales intermunicipales se vislumbró una oportunidad para la gestión integral de este territorio.

Los alcaldes firmantes de la Iniciativa Intermunicipal del Litoral de la Costa Norte de Yucatán se comprometieron a participar conjuntamente con otros actores en la región (gobiernos estatal y federal, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de usuarios, entre otros) en la planeación, elaboración y ejecución de programas y proyectos, con el fin de fortalecer la capacidad institucional de cada gobierno municipal en materia de gestión ambiental, salud pública e impulso al desarrollo local; impulsar procesos de educación ciudadana y crear

espacios de participación en la toma de decisiones sobre salud pública, desarrollo social y manejo de recursos naturales; coadyuvar a la participación coordinada de los tres niveles de gobierno y actores locales en la elaboración de iniciativas que vinculan el medio ambiente con el desarrollo social; fomentar que las instituciones académicas realicen investigación aplicable a la resolución de la problemática ambiental y de desarrollo en el litoral costero, mediante el fortalecimiento de la vinculación universidades-ayuntamiento y el intercambio académico; y promover la conservación, restauración y uso racional del agua, los suelos, los humedales y la biodiversidad.

En septiembre de 2006 se realizó el “Taller para el fortalecimiento de la Alianza Intermunicipal de la Costa de Yucatán”, financiado por el CBM-M y la delegación de la SEMARNAT en Yucatán, que incluyó representantes de la alianza intermunicipal del Río Ayuquila y la nascente alianza intermunicipal de la Costa de Yucatán. Dicho taller tuvo como resultado un importante avance en la consolidación de dicha alianza y en la identificación de la necesidad de contar con un organismo que apoye y facilite la continuidad a las acciones. Se definió una agenda y se ratificó el propósito de mantener y consolidar (bajo el modelo de Ayuquila) esta alianza para transitar en el cambio de poderes ante las elecciones de 2007.

Aunque el diagnóstico resultado del taller y las acciones inmediatas son notables avances -por lo que significa la concreción y apropiación o claridad de las acciones a realizar para enfrentar los problemas comunes de la región-, quizá lo más importante es el paralelismo entre ambos casos. Por ejemplo, en el año 2006 se inicia en Yucatán el Ordenamiento Ecológico Territorial Costero (el mismo territorio de la alianza intermunicipal), en el que confluyen prácticamente todas las instituciones académicas y está financiado por los mismos agentes que también coinciden en este esfuerzo. En esta zona, por otra parte, la SEMARNAT también promueve un programa regional de manejo costero como respuesta a los compromisos derivados de la declaración de Washington (1995) para regular la contaminación derivada de las actividades terrestres (mejor conocida como Global Programme Action<sup>26</sup>). Coinciden también diferentes agencias internacionales con programas de desarrollo que están coadyuvando en esta suerte de acciones paralelas que generan opciones, capital social y alternativas

<sup>26</sup> Taller para la formulación del programa de acción regional para el control de las fuentes terrestres de contaminación marina en la península de Yucatán. Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. CINVESTAV-Mérida. NOAA-PNUMA-ORPAC. Telchac Puerto, Yucatán. 15-17 de noviembre 2005. Ver <http://www.gpa.unep.org/>.

productivas, muchas de las cuales tienen un enfoque hacia la sustentabilidad; sería el caso del PNUD con su Programa de Pequeñas Donaciones<sup>27</sup>.

Seguramente la evolución de este conglomerado social, con miras a su institucionalización, tendrá viento favorable y opciones distintas en su evolución. Parte de la agenda podrá estar relacionada no sólo con las opciones de intervención en procesos ciertamente terrestres (por ejemplo, urbanos de compensación por servicios ambientales para evitar la intrusión salina, o de protección mediante la conservación y restauración de dunas y mangles ante desastres) sino también marinos (los propios puertos, potenciales acuerdos para el manejo de permisos de pesca, concesiones incluso del mar territorial, etc.). Estos temas emergentes además estarán amparados por alianzas de un contexto mayor, como lo serían los procesos relacionados con la Asociación Nacional de Municipios Costeros que abrigarían con gusto esfuerzos microregionales como éste.

## Reflexiones finales

Aun cuando se reconoce que los cambios provocados por la globalización de las economías y las sociedades son una característica general de nuestro tiempo, es necesario destacar también que los efectos específicos en cada lugar pueden mostrar una amplia gama que hace pensar en sociedades y territorios más o menos “globalizados”. Lo mismo puede decirse de la forma en que las adaptaciones de tipo institucional han afectado las relaciones entre los gobiernos de todo tipo y sus poblaciones. Como se ha discutido en este trabajo, las tendencias de cambio hacia la descentralización no han discurrido de forma igual para todos los gobiernos locales. Se tiene, entonces, un panorama de diversidad de arreglos político-institucionales en los que aparecen y desaparecen continuamente esfuerzos de coordinación y control.

Si bien el gobierno federal y los estatales han hecho esfuerzos importantes para contener el deterioro ambiental y armonizar las necesidades de desarrollo (agropecuario, pesquero, industrial, urbano, minero, forestal etc.), las políticas públicas implementadas por ellos son insuficientes, por lo que se ha hecho evidente la necesidad de involucrar a los gobiernos municipales en la solución de estos problemas. De esta manera, se les han otorgado a los gobiernos locales nuevas atribuciones y competencias en aspectos de gestión ambiental, planeación del uso del suelo y de los propios recursos naturales, pero la mayoría de ellos tienen limitantes institucionales para

<sup>27</sup> Ver <http://www.undp.org.mx/>.

asumir estas nuevas funciones. Los municipios enfrentan problemas que involucran espacios más amplios que su propio territorio, como es el manejo de una cuenca o de los litorales (afectados por las corrientes y procesos marinos extraterritoriales); sus recursos económicos son limitados; carecen de recursos humanos capacitados; su andamiaje institucional y jurídico es insuficiente; y la información con que cuentan para la toma de decisiones es escasa y fraccionada.

Ante estas limitantes que enfrentan los gobiernos locales actuando individualmente, las reformas de 1999 al artículo 115 Constitucional confiriéndoles la facultad de asociarse para prestar más eficazmente los servicios públicos, constituyen una nueva oportunidad para que los municipios puedan asumir un rol más activo en la resolución de los problemas de gestión ambiental.

En este proceso los municipios pueden convertirse en un ejemplo para atender agendas complejas que trasciendan administraciones en un contexto de alternancia política. Así como mostrar la manera de hacer frente a las limitantes económicas y de capacidad institucional con la realización de acciones de gestión ambiental con grupos ciudadanos o instituciones académicas que generan soluciones innovadoras para viejos problemas. En el nuevo contexto de descentralización en el país, los ayuntamientos deben adquirir las capacidades técnicas y profesionales y los recursos económicos complementarios que les permitan realizar las acciones de gobierno a su nivel de competencia. En los casos de municipios rurales, en zonas de bajos ingresos con altos niveles de marginación social, para desarrollar adecuadamente sus funciones los ayuntamientos deben complementar sus capacidades técnicas e institucionales con la construcción de alianzas de participación con diversos actores locales, instituciones académicas, empresas y otras instancias creadas por los ciudadanos del propio municipio.

Esta nueva gobernanza para la sustentabilidad permite establecer una coordinación intergubernamental en diferentes niveles; contar con instrumentos innovadores de políticas públicas y asegurar la transversalidad; crear una cultura de la sustentabilidad; y contar con una ciudadanía más activa y participativa. Las alianzas intermunicipales constituyen una de las alternativas de experimentación institucional más sólidas, si bien no son las únicas. Su atractivo reside en que, como se ha discutido en las páginas precedentes, ofrecen un campo de actuación amplio basado en la cooperación y en la construcción paulatina de acuerdos de mayor alcance y duración. De las experiencias del Río Ayuquila y de la costa de Yucatán se pueden extraer algunas lecciones y conclusiones para el futuro cercano. Estas lecciones se derivan justamente de la propia adecuación y transformación de las funciones públicas en los contextos municipales y regionales. Conforme a la propuesta de la Tabla 1 podemos explorar algunas lecciones a partir de la interpretación de los datos ofrecidos.



En primer lugar, por lo que se refiere al de-sempeño de las funciones públicas definidas como del núcleo estratégico, los casos de Ayuquila y Yucatán aportan evidencias de cómo se pueden articular en contextos territoriales específicos las actuaciones de órganos nacionales y de naturaleza jurisdiccional y legal (en especial el Poder Legislativo del estado de Jalisco). La lección no es menor, sobre todo si se toma en cuenta que dichos órganos tienden a definir en muchos casos sus funciones como atemporales (es decir, no limitadas a un periodo específico) y sin efectos territoriales limitados (o definidos como aplicables a todos los territorios). En el caso de Ayuquila se ejerce una mayor vigilancia para el cumplimiento de la normatividad; se diseñan políticas públicas innovadoras que ahora son impulsadas a nivel estatal. Los anteriores presidentes municipales, ahora diputados, promueven en el Congreso local el apoyo financiero al fideicomiso y al OPD. En el caso de la Alianza Intermunicipal en Yucatán, el gobierno del estado y la SEMARNAT (federal) promueven el Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero, lo que implica una definición territorial de planeación exclusiva. Por su parte, el CBM-M (CONABIO) otorga un atributo diferencial a la costa.

En segundo lugar, en el caso de las funciones definidas como “Red de actividades no exclusivas” (cuadrante superior derecho en la Tabla 1), las dos experiencias de intermunicipalidad muestran el potencial de aprovechamiento de las capacidades sociales e institucionales existentes, en términos de una distribución de tareas y responsabilidades entre los actores participantes. Esta distribución coordinada de tareas puede llegar a ser considerada, asimismo, como muestra de capital participativo o de empoderamiento de los ciudadanos y sus organizaciones; tal como puede ser el caso de estas dos experiencias, aunque ello no constituye el foco de la cuestión, pues, como se ha demostrado en otros contextos, la participación por sí sola no es capaz de generar óptimos sociales o ambientales<sup>28</sup>. En Ayuquila se impulsa la gestión por cuencas, los servicios municipales de separación de desechos sólidos y de descontaminación y restauración del río, el ordenamiento territorial y la protección de cabeceras de cuenca; se fortalece la organización comunitaria y las capacidades locales a través de la vinculación internacional, lo que genera interfases con otras plataformas de planeación para el uso de los recursos naturales, como es el caso de la Comisión de la Cuenca del Río Ayuquila-Armería y los Consejos Asesores de ANP’s; y se pro-

<sup>28</sup> Estela I. Sotelo, “Los nuevos protagonistas: relaciones intergubernamentales e involucramiento de organizaciones sociales en la prestación de servicios públicos municipales. El caso de los sistemas de tratamiento de aguas en San Luis Potosí, *In*: J. Sosa (ed.), Política pública y participación social: visiones alternativas. México, Divip-CESGAP-UNAM, 2006; pp. 63-92.



mueve la gestión ambiental responsable de los ingenios azucareros. Por su parte, en la Alianza en Yucatán, la atención a desastres naturales y los servicios de recolección de basura son promovidos por distintos agentes (incluidas las ONGS); se reconocen las actividades productivas vinculadas de pesca, turismo y puertos; y hay una interfase emergente con otras plataformas como los Consejos Asesores de ANP's.

En tercer lugar, las alianzas municipales consideradas en este trabajo no ofrecen datos relevantes para profundizar en el análisis de las funciones definidas como “exclusivas”. Aún así, es necesario mantener abierta la perspectiva en torno a estos temas, pues cabe esperar que en el futuro cercano puedan generarse efectos o vínculos hacia cuestiones de soberanía. Como señalan Breton y Blais, en el manejo de los territorios costeros están implícitas cuestiones de soberanía energética o de integridad territorial <sup>29</sup>.

Finalmente, los dos ejemplos discutidos aquí aportan elementos de adecuación y ampliación de las funciones públicas relativas a la producción de bienes y servicios para el mercado y la sociedad (cuadrante inferior derecho en la Tabla 1), con un sentido amplio y apropiado a la idea de globalización. Tanto en el caso de Ayuquila como en el de la Costa de Yucatán, se tiene por un bien intangible la salud de los ecosistemas de montaña y costero, con sus diversos componentes. Al ser definidos justamente como bienes se contribuye en muchos sentidos a la idea de ciudadanía global y de contribuciones generales a la estabilidad planetaria. Todo ello complementado por las redes emergentes de comunicación e intercambio de información que se presentan en ambos casos. Específicamente en el caso de Ayuquila se reconoce como un bien público la salud del río y sus bienes y servicios ambientales asociados (la cuenca). Se reconoce también el paisaje como un servicio o espacio de recreación pública y cultural. Emergen redes de comunicación informal gobierno-sociedad-ONG-academia en las que el conocimiento científico se divulga y opera como instrumento. Emergen redes ciudadanas que rehabilitan áreas de recreación, y se vinculan con redes ciudadanas de una cuenca en Estados Unidos que generan movilidad de escolares. Los programas de separación de desechos permiten la comercialización de productos reciclables y la alianza con empresas. Emergen nuevas oportunidades para la valoración del recurso río y el territorio a través del turismo. Conflicto y comunicación reducen crisis potenciales y se logran acuerdos. En la Alianza en Yucatán, se reconoce como un bien público la salud de los ecosistemas costeros y sus bienes y servicios ambientales asociados (el paisaje y el agua). Se reconoce el paisaje como un servicio o espacio de recreación pública y cultural. Emergen redes de comunicación informal gobierno-sociedad-ONG-academia en las que el conocimiento científico

<sup>29</sup> *Loc. cit.*

co se divulga y opera como instrumento. El turismo y la urbanización reclaman la conservación y el uso diferenciado.

Aunque los casos ofrecidos por este estudio no pueden ser considerados concluyentes o siquiera suficientes para asumir que las alianzas intermunicipales serán la forma dominante de agrupación o consorcio en el futuro cercano, ello no es obstáculo para destacar su potencial articulador. No debe perderse de vista que ambas experiencias distan mucho de haberse agotado. De ahí que parezca conveniente insistir en su estudio y observación más detallada, y en su comparación con otras experiencias nacionales e internacionales.

## Bibliografía

- Bresser P., L. C., 1999. Managerial public administration: strategy and structure for a new State, en Luis C. Bresser P. and P. Spink, *Reforming the State: Managerial public administration in Latin America*. Colorado, Lynne Rienner; pp. 1-14.
- Cantón, P., y L. Hoyo, 2003. Animadores sociales: una estrategia incluyente para el desarrollo comunitario. *Revista de Administración Pública*, 38(3 septiembre-diciembre): 155-161.
- Fundació Carles Pi i Sunyer, 1999. El futur dels ajuntaments, vuit visions. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, setembre 1999; (Punt de vista, 3) 38 p.
- Graf M., S., E. Santana, S. García, L. M. Martínez, J. J. Llamas, L. Wynter, y T. Román, 2006. Gobernanza para el desarrollo regional sustentable en el contexto de manejo de cuencas iniciativa intermunicipal para la gestión de la cuenca del Río Ayuquila. Documento presentado en el Foro Mundial del Agua en marzo del 2006.
- Graf Montero, S.M., E. Santana Castellón, L. M. Martínez Rivera, S. García Ruvalcaba y J. J. Llamas, 2006. Collaborative governance for sustainable water resources management: the experience of the Inter-municipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River Basin, Mexico. *Environment & Urbanization. International Institute for Environment and Development (IIED)*. Vol. 18(2): 297-313.
- Grimshaw, D., S. Vincent, y H. Willmott, 2002. Going privately: partnership and outsourcing in UK public services. *Public Administration*, 80(3):. 475-502.
- Hernández Morales, E., 2003, La participación social en la agenda ambiental municipal. *Revista de Administración Pública*, 38(3 septiembre-diciembre): 141-154.

- León, C., y J. Sosa, 2006. Atributos del desarrollo Costero en México: ¿derrotero sin rumbo?. p. 921-947. *In*: Moreno-Casasola, P., E. Peresbarbosa, A. Travieso Bello (eds.), Estrategia para el Manejo Costero Integral. El Enfoque Municipal. Veracruz, Instituto de Ecología AC-CONANP. Volumen 3.
- Navarrete, M., y C. León, 2005. El Manejo de residuos sólidos municipales en México y la participación del Banco Mundial. *Comercio Exterior*, 55(4): 348-361.
- OCDE, 1998. Simposi ministerial sobre el futur dels serveis públics. Barcelona, Diputació de Barcelona, (Papers de formació municipal, no. 46 maig 1998); 34 p.
- Pardo, M. C., (compiladora), 2004. De la administración pública a la gobernanza. México, El Colegio de México, 210 p.
- Peters, B. G., 2004. Cambios en la naturaleza de la administración pública. *In*: M. C. Pardo (comp.), De la administración pública a la gobernanza. México, El Colegio de México; p. 72-96.
- SEMARNAT/Corredor Biológico Mesoamericano/Niños y Crías, A.C. Convocatoria 2006. Consultoría. CBM-M. “Fortalecimiento de una alianza intermunicipal para el manejo sustentable de los recursos naturales en el Corredor Costa Norte de Yucatán”. Reporte Final.
- Sosa, J., y C. León, 2006. Municipios costeros y capacidades de gobierno: posibilidades para el cambio institucional y el desarrollo sustentable. p. 949-968. *In*: Moreno-Casasola, P., E. Peresbarbosa, A. Travieso Bello (eds.), Estrategia para el Manejo Costero Integral. El Enfoque Municipal. Veracruz, Instituto de Ecología AC-CONANP. Volumen 3. .
- Sotelo, E. I., 2006 Los nuevos protagonistas: relaciones intergubernamentales e involucramiento de organizaciones sociales en la prestación de servicios públicos municipales. El caso de los sistemas de tratamiento de aguas en San Luis Potosí *In*: J. Sosa (ed.), Política pública y participación social: visiones alternativas. México, Divip-CESGAP-UNAM, 2006; p. 63-92.
- Varese, C., 2000.0 Consumo y sociedad: aspectos legales de las relaciones de consumo. Manual para la formación de formadores. Santiago de Chile, Consumers International, 2000, 64 p.

# Áreas naturales protegidas y descentralización en la Península de Yucatán

*Alfredo Arellano Guillermo, Julia Fraga y Rafael Robles de Benito*

## Introducción

Los temas de gestión ambiental, en particular el relativo al manejo de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), como los más sólidos instrumentos para la conservación *in situ* del patrimonio natural, han tomado fuerza a la luz de la acelerada degradación de los ecosistemas y la disminución de la diversidad biológica. Las ANP incluyen zonas con poblaciones humanas de alto grado de marginación socioeconómica; condición que para algunas autoridades ofrece la posibilidad de enfrentar en una sola estrategia tanto el problema del rezago social como el de la conservación biológica. Sin embargo, lo anterior no necesariamente es compatible, toda vez que la conservación de la biodiversidad puede implicar nuevas restricciones al uso de los recursos naturales, asignándose para ello tasas de aprovechamiento insostenibles en términos económicos. Una mirada general al mapa de distribución de las ANP en México y en particular en la Península de Yucatán muestra el espacio costero protegido en un gran porcentaje del total de áreas protegidas con diferentes categorías de manejo, por lo que se convierte en un espacio problema donde la existencia de múltiples intereses de los actores genera también diversidad de conflictos reales y potenciales. Es decir, un territorio multiuso donde un segundo aspecto crítico es el hecho mismo de que estas ANP, específicamente aquellas en zonas costeras, registran una demanda creciente por parte de un mercado turístico para todas sus modalidades. Un tercer aspecto crítico es el directamente relacionado con el crecimiento de la superficie de las ANP, el uso del suelo y sus recursos disponibles; esto es, se convierten

en áreas de interés político y pueden llegar a considerarse competidores de los ayuntamientos municipales.

En la actualidad, el número de áreas naturales protegidas de administración federal en México es de 149, con una superficie total de 17.486,741 hectáreas. La Península de Yucatán actualmente cuenta con 19 de ellas (12.75%), con un total de 2.620,010 hectáreas que representan el 15% de estas (Tabla 1). Asimismo, en la región, los gobiernos locales han decretado 12 ANP de administración estatal (6 en Yucatán, 4 en Quintana Roo y 2 en Campeche) con un total de 932,296 hectáreas; y 1 de administración municipal (Mérida).

## **La complejidad del manejo de las áreas naturales protegidas**

A diferencia de otros países, donde los terrenos en los que se establecen las ANP son propiedad del gobierno que las administra bajo la categoría de bienes públicos, en México permanecen, en su mayor extensión, sujetos a la propiedad privada, ejidal o comunal. Por otra parte, para entender la complejidad de la gestión es necesario observar lo que muchos usuarios de recursos naturales consideran derechos adquiridos<sup>1</sup>, particularmente en el caso de las ANP marinas en las que el acceso a los bienes públicos requiere un análisis particular. Esto implica la necesidad de planificar y gestionar, con todos los residentes locales y los visitantes eventuales, propietarios y usuarios, los usos del suelo y el manejo de los recursos naturales bajo esquemas que les permitan tener y mantener su participación.

La complejidad de la administración de las ANP no termina con lo anterior. Para lograr una eficiente -y eficaz- administración territorial y del manejo de sus recursos naturales se requiere una integración de las políticas públicas al interior de este espacio territorial. Lograrla implica poder incidir en las decisiones de más de 10 dependencias, tanto al interior del sector ambiental como de otros sectores gubernamentales de los tres niveles, respecto a la forma de aplicación de los programas de gobierno, tanto en lo concerniente a la emisión de autorizaciones, permisos y concesiones sobre usos del suelo, como al aprovechamiento de recursos (Tabla 2).

<sup>1</sup> Vale la pena preguntarse si este concepto de “derechos adquiridos” tiene algún sentido jurídico en una sociedad que se pretende democrática y se dice sujeta a un estado de derecho. Pareciera que la idea del derecho adquirido responde, no a la existencia de un marco jurídico formal, sino a un criterio que atiende al primero que llegue o, en el peor de los casos, al imperio del más fuerte.

**Tabla 1. Áreas Naturales Protegidas de administración federal.**

<b>Área Natural Protegida</b>	<b>Fecha de Decreto</b>	<b>Superficie</b>
Reserva de la Biosfera Calakmul	23-May-89	723,185
Reserva de la Biosfera Sian Ka'an	20-Ene-86	528,148
Reserva de la Biosfera Arrecifes de Sian Ka'an	02-feb-98	34,927
Reserva de la Biosfera Los Retenes	24-May-99	282,858
Reserva de la Biosfera Banco Chinchorro	19-Jul-96	144,360
Reserva de la Biosfera Ría Celestun	27-Nov-00	81,482
Reserva de la Biosfera Ría Lagartos	21-May-99	60,348
Área de Protección de Flora y Fauna Uaymil	22-Nov-94	89,118
Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam	06-Jun-94	154,052
Área de Protección de Flora y Fauna Otoch Ma'ax Yetel Kooh	05-Jun-00	5,367
Área de Protección de Flora y Fauna Bala'an K'aax	03-May-05	128,390
Parque Nacional Arrecifes de Xcalak	27-Nov-00	17,949
Parque Nacional Arrecifes de Puerto Morelos	02-Feb-98	9,067
Parque Nacional Arrecifes de Cozumel	19-Jul-96	11,988
Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc	19-Jul-96	8,673
Parque Nacional Isla Contoy	02-Feb-98	5,126
Parque Nacional Arrecife Alacranes	06-Jun-94	333,769
Parque Nacional Tulum	23-Abr-81	664
Parque Nacional Dzibilchaltún**	14-Abr-87	539
<b>Superficie Total</b>		<b>2,620,010</b>

\* Algunas de las ANP cuentan con decreto de fecha anterior, sin embargo, fueron derogados para ajustarlos a las categorías de manejo vigentes.

\*\* La administración fue cedida al Gobierno del Estado de Yucatán, sin embargo, el decreto federal no ha sido abrogado. Fuente: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

**Tabla 2. Principales dependencias encargadas de la expedición de autorizaciones, permisos y concesiones y aplicación de programas de desarrollo al interior de ANP.**

<b>Trámites y Aplicación de Programas</b>	<b>Dependencia</b>
Permisos de pesca	CONAPESCA-SAGARPA
Permisos de UMAS – Caza	DGVS-SEMARNAT
Permisos de cambio de uso de suelo – forestal	DGVS-SEMARNAT
Permisos de aprovechamiento forestal	DGFS-DGIRA-SEMARNAT
Concesiones de aprovechamiento de zona federal marítimo terrestre	DGZOFEMATAC-SEMARNAT
Permisos en materia de impacto ambiental	DGIRA-DEL-SEMARNAT
Licencias de construcción	Municipio
Licencias de funcionamiento comercial	Municipio
Tránsito de embarcaciones	Capitanía de Puerto – SCT
Permisos de colecta científica en ANP's	DGVS/CONAPESCA
Dotación y regularización de terrenos nacionales	SRA
Parcelación de terrenos ejidales	SRA
Desarrollo de planes parciales de desarrollo urbano (PDU)	Municipio
Permisos de aprovechamiento turístico-comercial	CONANP
Aplicación de programas de desarrollo social	SEDESOL, SECTUR, CONADEPI, SAGARPA
Permisos de aprovechamiento de aguas nacionales	CNA-SEMARNAT
Diseño, planeación y aplicación de programas de ordenamiento ecológico territorial	(PET, POEL) DGP-SEMARNAT. Gobiernos Estatales/ Municipales

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gobierno Federal - Reglamentos internos

Los ejemplos en los que las políticas o las decisiones de los distintos órganos de gobierno se contraponen debido a la visión sectorial de cada dependencia o área administrativa, así como los criterios bajo los cuales los funcionarios en turno otorgan permisos o autorizaciones, son múltiples y diversos. Lo anterior afecta constantemente gran parte de la gestión que realizan las administraciones de las ANP, en especial cuando el trabajo comunitario lleva a consensos acerca del uso de los recursos naturales. Esto suele verse con cierta frecuencia en casos en los que la autoridad responsable de la ANP -con el respaldo formal del Programa de Manejo del área a su cargo- y los usuarios de los recursos naturales adoptan voluntariamente mejores prácticas de manejo, pongamos por caso, eliminar redes de pesca en zonas de alta productividad biológica. No obstante que comiencen a recuperarse así los recursos pesqueros, en los hechos nada garantiza que este acuerdo sea respaldado por la autoridad de pesca y, contraviniendo una iniciativa comunitaria, autorice a nuevos grupos o permisionarios la pesca con redes; al final se acaban enfrentando problemas sociales y jurídicos, así como el correspondiente descrédito hacia las instituciones gubernamentales, incluyendo aquí a la administración de la ANP.

Tenemos que tomar en consideración, asimismo, que en otras ocasiones el trabajo comunitario es convocado por organizaciones no gubernamentales que trabajan al nivel de las comunidades locales y están en estrecha vinculación con los municipios y con los representantes de las dependencias del gobierno. Por lo tanto, muchos de los consensos logrados transitan con esquemas de gestión que quedan inconclusos, y desaniman a los grupos locales y los colocan en dinámicas contradictorias de toma de decisiones de los asuntos locales.

El Programa de Manejo es el instrumento con el que las ANP cuentan para la planeación de los usos del suelo y las actividades de aprovechamiento de los recursos naturales. Sin embargo, este instrumento presenta serias limitaciones, aun cuando se plantea como el más indicado para reflejar una verdadera integración de las políticas públicas. Tiene poco peso jurídico, ya que para su elaboración tiene que supeditarse a lo establecido en las distintas leyes y reglamentos de administración territorial, de usos del suelo y de aprovechamiento de recursos naturales. Esto es, no puede establecer nuevas normas y regulaciones si éstas ya están definidas en algún otro instrumento regulatorio, por lo que difícilmente puede resultar un instrumento ad hoc para atender todas las necesidades específicas del manejo particular de cada ANP.

Asimismo, los Programas de Manejo entrañan limitaciones para la regulación de las densidades y reglas de construcción de obras de desarrollo al interior de las ANP, de suerte que el uso de los Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET-POEL) y los Planes de Desarrollo Urbano (PDU) se convierten en instrumentos alternativos de planeación y regulación. Con base en esta premisa, para atender la



necesidad de regular las densidades de construcción en la zona costera de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an fue elaborado un POET, mientras que los Parques Nacionales de Xcalak y Tulum se han considerado dentro de la planeación de POET regionales o locales. En las ANP marinas también resultan limitados los Programas de Manejo para la regulación de actividades pesqueras y de otro tipo de actividades contenidas en otros instrumentos jurídicos.

Dentro de esta complejidad están los procesos de consulta pública para someter los Programas de Manejo de las ANP, en los que se presenta el problema de la representatividad de los sectores económicos, de la "comunidad" y de las dependencias federales, estatales y municipales. Otro problema es el referente a la continuidad de los consensos y a la "apropiación": el hacer propias o compartir las responsabilidades por parte de los sectores involucrados. Generalmente los sectores sociales orientan las responsabilidades de manera unidireccional, dejando recaer en el gobierno la solución total. Y por el lado del gobierno, es el municipio el que con frecuencia no adopta las responsabilidades y capacidades que le corresponden. El problema de la comunicación y negociación tiene que ser considerado no sólo en lo que corresponde a los órganos de gobierno y sus diferentes niveles, sino también a las ONG tomando en cuenta su fuerte dependencia de los momentos y actuaciones de los organismos que financian las actividades de conservación y desarrollo.

## **Descentralización de áreas naturales protegidas**

En la construcción de un genuino sistema federal y democrático, uno de los temas cuyo análisis resulta todavía pendiente es el que implica la descentralización administrativa de las facultades del gobierno federal hacia los estados y municipios para el manejo de las Áreas Naturales Protegidas.

Cuando observamos la complejidad que entraña el manejo de las ANP, vale preguntarse si su administración se facilitaría en manos de los gobiernos de los estados o municipios. No obstante que existen algunas experiencias al respecto, no se ha hecho un análisis documentado de sus resultados y, en consecuencia, tampoco se ha determinado cuáles son los elementos que se requieren para definir políticas encaminadas a enriquecer las estrategias de conservación.

Para entender mejor los esquemas de descentralización es preciso señalar las opciones normativas que se han implementado en la Península de Yucatán y que son parte de este análisis. Las siguientes modalidades no son excluyentes, pero las pre-

sentamos segmentadas con la intención de ofrecer un análisis más detallado y una mejor comprensión histórica:

**Descentralización coercitiva.** En esta modalidad el gobierno del estado y el de los municipios son tratados como agentes reguladores del gobierno federal. Se espera que cumplan con una serie de requisitos impuestos por el gobierno federal. Las políticas de manejo y las medidas regulatorias deberán tener estándares y procedimientos para lograr el cumplimiento de objetivos y para reducir la discrecionalidad de la autoridad. Cuando estas medidas no se cumplen, el gobierno federal puede establecer diversas sanciones. Bajo esta premisa, el gobierno federal -primero a través de la SEDUE y, en su momento, de la SEDESOL- descentralizó el manejo de las Reserva de la Biosfera de Calakmul en Campeche a principios de la década de los noventa.

**Descentralización cooperativa.** Es un acercamiento a las estructuras y tratados intergubernamentales del gobierno federal con los estados, provincias o municipios u otras unidades de gobierno, donde los concibe como “socios”. Se asume que existen los acuerdos necesarios entre los órdenes de gobierno y la coordinación indispensable para la aplicación de las políticas públicas, y los incentivos suficientes para el logro de los objetivos. Si bien podemos señalar que debido a los requerimientos de la gestión que precisan las ANP en México ésta modalidad es una condición deseable y se trabaja en esa dirección, también es cierto que existen experiencias donde la firma de estos acuerdos más formales de co-administración ha generado experiencias poco recomendables, como fue el caso de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an en Quintana Roo a finales de los años ochenta y principios de los noventa.

**Participación de instituciones académicas, ONGs, comunidades y empresas locales.** En esta modalidad se reconoce que los proyectos de manejo de recursos no necesariamente dependen del mandato de una agencia del gobierno central. Pero lo cierto es que no existe un sólo caso en la Península de Yucatán en el que la administración de una ANP de carácter federal haya sido otorgada a instituciones privadas o públicas de carácter académico, aunque sí ha ocurrido en áreas sujetas a jurisdicción estatal, como lo fue durante algunos años el caso de la Reserva Estatal de El Palmar en Yucatán. También es cierto, por otra parte, que con cierta frecuencia han participado ONGs y centros e institutos de investigación y educación superior en actividades o programas de las ANP.

**Desconcentración.** Implica que la autoridad federal (CONANP) concentra la mayor parte de sus actos de autoridad y decisiones de manejo preferentemente en las oficinas regionales. En esta modalidad la CONANP ha desarrollado su quehacer desde el año 2001.

## La Experiencia

La experiencia de la **descentralización coercitiva** en el caso de la Reserva de la Biosfera “Calakmul” permite en retrospectiva apreciar varios errores: la “entrega” de la administración al gobierno del estado de Campeche se realizó sin contar con elementos normativos, particularmente un Programa de Manejo, ni controles internos para la asignación de perfiles especializados para ocupar los puestos de responsabilidad en la administración del área. En consecuencia, esta amplia zona (723,000 hectáreas), que estuvo sujeta a la ejecución de políticas fallidas de colonización durante las décadas de los sesenta y setenta principalmente debido a la escasa disponibilidad de agua, y que padeció la indefinición de los límites territoriales entre Campeche y Quintana Roo, además de que se encuentra lejos de la ciudad capital (350 km), no contaba para su manejo con un instrumento eficaz de control de promoción política. La Dirección de la Reserva fue ocupada entonces mediante nombramiento directo por parte del gobernador en turno, y fue vista como un escaño para aspirar a la presidencia municipal. Así, en más de una ocasión, los recursos disponibles de los programas internacionales de apoyo a la conservación fueron utilizados para programas sociales de promoción política.

Un segundo caso podría ser el del Parque Nacional de Dzibilchaltún en Yucatán, cuya administración le fue otorgada mediante un convenio de coordinación al gobierno del estado a finales de los años noventa, y que, a diferencia de Calakmul, hasta hoy continúa sujeto a la administración estatal. No obstante, los resultados generados por dicho cambio son, para todo efecto práctico, nulos: en cuanto área natural protegida Dzibilchaltún continúa siendo un parque de papel<sup>2</sup>. La presión de cambios de uso de suelo a la que se ha visto sujeta esta zona por el crecimiento urbano de la ciudad de Mérida, continúa aumentando y mermando la superficie disponible para la conservación.

Una de las razones que explican el abandono por parte de la autoridad federal del Parque Nacional de Dzibilchaltún - la CONANP no ha hecho esfuerzos por reintegrarlo al manejo- y que lo hacen diferente del caso de Calakmul, es que su participación en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas parece ya no tener un carácter prioritario<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Vale decir en este caso que la administración de Dzibilchaltún como zona arqueológica sigue sujeta parcialmente a la jurisdicción federal a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia, pero no hay en realidad una coordinación efectiva entre las instancias responsables de la conservación y administración del patrimonio cultural y la dependencia a cargo del manejo del parque nacional.

Una segunda experiencia de descentralización, más apegada a la forma cooperativa, fue la que se estableció entre la SEDUE y el gobierno del estado de Quintana Roo para la atención de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an durante los últimos años de la década de los ochenta y principios de los noventa.

A diferencia de la experiencia en Calakmul, esta área es muy vigilada debido entre otras razones a que ha recibido múltiples nombramientos y reconocimientos internacionales (Sitio de Patrimonio Mundial, Red de Reservas de la Biosfera, Sitio RAMSAR), además de la atención que le han prestado las ONGs que trabajan en apoyo a su conservación. Sin embargo, al igual que en el caso de Calakmul, el nombramiento de los directores por el Gobernador en turno convirtió a la Dirección del Área Natural Protegida en un puesto de agenda política o de intereses personales, ocupado por personas sin un perfil adecuado y con distintos intereses en su manejo. A finales de 1995, las discrepancias entre el gobierno federal y el estatal en las decisiones sobre la administración se agudizaron, en un escenario que ponía de manifiesto la debilidad institucional del gobierno local frente a las presiones ejercidas sobre el área por parte de representantes de los intereses del desarrollo costero del sur del estado de Quintana Roo.

La Tabla 3 refleja los presupuestos de atención al medio ambiente en los estados de la Península de Yucatán, así como el bajo nivel de gestión, cuando existe, que tienen los administradores o encargados de las ANP de administración estatal. Además de los salarios relativamente bajos y un mínimo de incentivos para el desarrollo de capacidades del personal, el bajo nivel de gestión explica el poco interés de gente bien capacitada para el puesto. Por otra parte, el nivel de administración estatal implica poco acceso a la gestión de apoyos económicos, técnicos, políticos y de promoción y cooperación interinstitucional al nivel local, nacional o internacional. Lo anterior no supone que quienes ocupan esos cargos carezcan de las capacidades necesarias, sino que por tratarse de funcionarios de menor rango no tienen acceso a los tomadores de decisiones de las instituciones cooperantes.

Finalmente, en términos de conservación y desarrollo, estas limitaciones se reflejan en la pérdida de hábitat, tanto en cobertura como en calidad, pues se carece tanto de presencia institucional como de proyectos de conservación que permitan fomentar una cultura ambiental entre las comunidades locales y entre los funciona-

<sup>3</sup> El análisis y la evaluación de lo que ha sucedido con los sistemas estatales de áreas naturales protegidas, que refleja el pobre lugar que la conservación de los recursos naturales alcanza entre las prioridades de los gobiernos estatales, contribuiría a explicar la situación de las áreas "descentralizadas"

**Tabla 3. Gestión de las áreas naturales protegidas estatales.**

	Nivel de gestión (responsable)/ Cuenta con encargado de la ANP (percepción salarial neta mensual)	Presupuesto para medio ambiente**	Superficie (has)
<b>Quintana Roo</b>			
Nivel de atención al medio ambiente: (2)	1. Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente	2007: 36'157,346	
	2. Subsecretario de Medio Ambiente	2006: 31'747,136	
	3. Dirección General de Planeación y Política Ecológica	2005: 76'157,500	
Subsecretaría.	4. Dirección de Área (no hay) – Jefe de Unidad de la ANP Xcacel-Xcacelito (\$16,300 a 26,400)*		
Nivel de atención a las ANP: (4 - 5)	5. Departamento de ANP (\$9,100 a 13,100)		
Santuario del Manatí (Bahía de Chetumal)	Encargado (sí)		281,320
Xcacel-Xcacelito	Encargado (sí)		362
Laguna Colombia	Administrada por la Fundación de Parques y Museos de Cozumel		1,114
Laguna Chacmochuc	Encargado (no)		1,914
Laguna Manatí	Encargado (no)		203
<b>Yucatán</b>			
Nivel de atención al medio ambiente: (1) Secretaría.	1. Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente	2007: 21'363,991	
	2. Dirección de Conservación y Manejo de Recursos Naturales	2006: 18'759,415	
Nivel de atención a las ANP: (5)	3. Subdirección de Conservación y Manejo de Recursos Naturales	2005: 18'195,359	
	4. Departamento de Áreas Naturales Protegidas (\$16,028 a 30,364)		
	5. Encargado de ANP (no hay)		
Reserva Estatal El Palmar	Encargado (no)		50,177
Reserva Estatal Dzilam	Encargado (no)		69,039

**Tabla 3 (continuación). Gestión de las áreas naturales protegidas estatales.**

	<b>Nivel de gestión (responsable)/ Cuenta con encargado de la ANP (percepción salarial neta mensual)</b>	<b>Presupuesto para medio ambiente**</b>	<b>Superficie (has)</b>
Parque Estatal Kabah	Encargado (no)		949
Parque Estatal Lagunas de Yalahau	Encargado (no)		5,683
San Juan Bautista Tabi y Anexa Sacnité	Encargado (no)		1,355
Parque Nacional Dzibilchaltún	Encargado (no)		539
<b>Campeche</b>	1. Secretario	2007: 16'521,386	
Nivel de atención al medio ambiente: (1)	2. Subdirección de ANP y Cultura Ecológica	2006: 16'388,298	
Secretaría. Nivel de atención a las ANP. Nivel de atención a las ANP (4).	3. Depto. de ANP (\$7,681 – 8,286)		
	4. Encargado de ANP (no hay)		
Reserva Estatal Balamku	Encargado (no)		409,200
Reserva Estatal Balam Kin	Encargado (no)		110,980

Fuente: Web. Portal de Transparencia del Gobierno de Quintana Roo; el Gobierno de Yucatán; y el Gobierno de Campeche.

\*En el organigrama de la SEDUMA se muestra el puesto del Encargado del ANP Xcacel – Xcacelito con un nivel salarial mayor al del encargado del Departamento de Áreas Naturales Protegidas.

\*\*No es factible conocer el presupuesto de egresos específico para ANP, por lo que se toma todo lo destinado a medio ambiente. En el caso de Quintana Roo hay que tomar en cuenta que se divide adicionalmente en desarrollo urbano y medio ambiente, por lo que las cifras del ejercicio pueden estar en el rango de 50% menos. En el año 2005, el área de infraestructura se encontraba aún en esta Secretaría, razón por la que se observa una notable reducción del presupuesto hacia 2006 y 2007.

rios de gobierno que toman las decisiones que afectan directa o indirectamente al área. Esto último -la falta de conciencia ambiental de los funcionarios públicos- se observa con frecuencia en las constantes modificaciones a la planeación y en los cambios de usos del suelo concebidos y ejecutados únicamente para adecuarlos a las necesidades financieras de las inversiones privadas. Más aún, en muchas ocasiones las propias autoridades locales promueven actividades no sustentables que violentan la reglamentación de las ANP.

No es una exageración presuponer que si las ANP de administración federal se encontraran bajo una administración estatal o municipal, su fisonomía sería muy distinta a la actual. Es difícil generalizar a partir de las distintas experiencias surgidas del manejo de estas áreas, pero sí es válido decir que las autoridades locales (estados y municipios) tradicionalmente han mantenido una visión “desarrollista” que ve la utilidad primaria extractiva y “privatizable” de estas áreas, antes que valorar los beneficios públicos de los servicios ambientales que brindan y las condiciones de sustentabilidad que pueden proporcionar a los procesos de desarrollo local y regional.

El esquema de **descentralización participativa**, también llamado “co-manejo”, es una forma de manejo practicada desde los años ochenta en las ANP de México. En ese entonces proliferaron las organizaciones no gubernamentales enfocadas en el tema del medio ambiente y la protección de la biodiversidad, en el contexto de una sociedad organizada y participativa frente a la ausencia de un gobierno estructuralmente fuerte para atender el tema. A pesar del obstáculo que representa la falta de transferencia de los actos de autoridad a las organizaciones de la sociedad civil, éstas junto con los centros de investigación y de enseñanza superior han mantenido una forma activa de participación en el manejo de las ANP desde hace más de dos décadas, lo cual puede apreciarse en la generación de proyectos y programas de investigación, educación, monitoreo, restauración y desarrollo social.

En este sentido se debe reconocer que, previamente a la conformación de la SEMARNAP en 1995 y ante la falta de presencia física de la autoridad encargada de la administración de estas áreas naturales protegidas, la participación en ellas, en particular de las ONGS, resultaba determinante para su conservación.

La participación de las ONGS y el sector privado ha transitado también a través de la adquisición de predios al interior de las ANP como medida para reforzar su conservación, tales son los casos de Pronatura, A.C. en la Reserva de la Biosfera Ría Lagartos y de Amigos de Sian Ka'an A.C. en la Reserva del mismo nombre, así como de empresarios que han manifestado, al menos por ahora, dedicar a la conservación algunos predios adquiridos. En algunas de estas adquisiciones se ha contado con el apoyo de organizaciones internacionales en la recaudación de fondos provenientes

del extranjero, sumando de esta forma la participación privada internacional. Este tema requerirá de un análisis posterior debido a la inconformidad de algunos sectores que advierten sobre riesgos de “acaparamiento” de terrenos, específicamente cuando las superficies son extensas, lo cual puede llevar a que el patrimonio natural quede “en manos de unos cuantos” y sean éstos quienes aprovechen los recursos de las ANP. Si bien es cierto que esta presunción puede responder a la falsa premisa del bien privado versus el bien público, también sugiere que la titularidad de las ANP en principio debiera retornar a manos de la institución responsable de su manejo, en particular los terrenos que constituyen las zonas núcleo en las que no debe permitirse ninguna actividad humana que modifique la evolución del ecosistema.

El otro tema pendiente a analizar es el que se refiere a las ANP privadas en la Península de Yucatán -cuya representatividad es aún incipiente en esta zona-, en las modalidades resultantes del decreto concertado con el gobierno federal o de la certificación de la CONANP. El primer esfuerzo en su tipo lo desarrolla “El Edén A.C., en el municipio de Lázaro Cárdenas, y Uyumil Ceh en Othón P. Blanco, ambas en el estado de Quintana Roo.

La **desconcentración administrativa** de la CONANP, que se inició durante la administración del presidente Vicente Fox y continúa en la de Felipe Calderón, se originó con la iniciativa de regionalizar todo el sector ambiental, sin embargo, a partir del cambio del titular de la SEMARNAT, sólo la CONAFOR y la CONANP sostuvieron esa iniciativa. Estos cambios de política no sólo generaron incertidumbre en las formas y tiempos del proceso de regionalización, sino también un abatimiento del apoyo político y económico.

Si bien el proceso de regionalización ha logrado a la fecha un mayor alcance institucional y la operación de novedosos esquemas de administración para la atención en mayor o menor medida de todas las ANP de administración federal, también ha generado un exceso de funciones y compromisos a nivel regional y local para el personal de la institución, además de reducir los logros y alcances que en lo individual habían logrado algunas ANP a lo largo del sexenio del presidente Ernesto Zedillo.

Entre ese exceso de funciones en la Península de Yucatán podemos señalar el incremento en la atención de 12 a 18 ANP, el ingreso de 8 nuevas ANP para atender nuevos compromisos internacionales (MAB, WHS o RAMSAR), la atención y despacho de permisos en materia de aprovechamiento turístico, las opiniones institucionales en materia de impacto ambiental, cambios de uso de suelo, investigación y colecta científica, y muchos otros. A este cúmulo de responsabilidades hay que sumar la atención a Programas de Desarrollo Rural Sustentable y a Programas de Especies Prioritarias, el establecimiento de nuevas ANP, el diseño e implementación del cobro de derechos por uso de las ANP y el apoyo a sistemas estatales, municipales o priva-



dos de ANP. Todo lo anterior sin obtener un incremento de personal acorde con las necesidades requeridas.

Es importante señalar que desde la década de los ochenta, en la Península de Yucatán -a diferencia de otras regiones del país- se han ido construyendo condiciones tendientes a consolidar la administración regional: la continuidad y cohesión de un equipo de trabajo, la cooperación interna, la coherencia institucional en la toma de decisiones y la homogeneidad social y ambiental. Aunque a muchos puede parecer que este cuadro se desdibuja y palidece, especialmente en los últimos años, lo cierto es que el capital humano formado regionalmente, las redes de interacción entre los actores y las organizaciones relevantes, y el saber construido en conjunto entre los equipos institucionales de trabajo enfocados en la conservación, las ONG y un importante grupo de académicos, continúan siendo un importante patrimonio local que afianza las posibilidades de continuar fortaleciendo la conservación *in situ*.

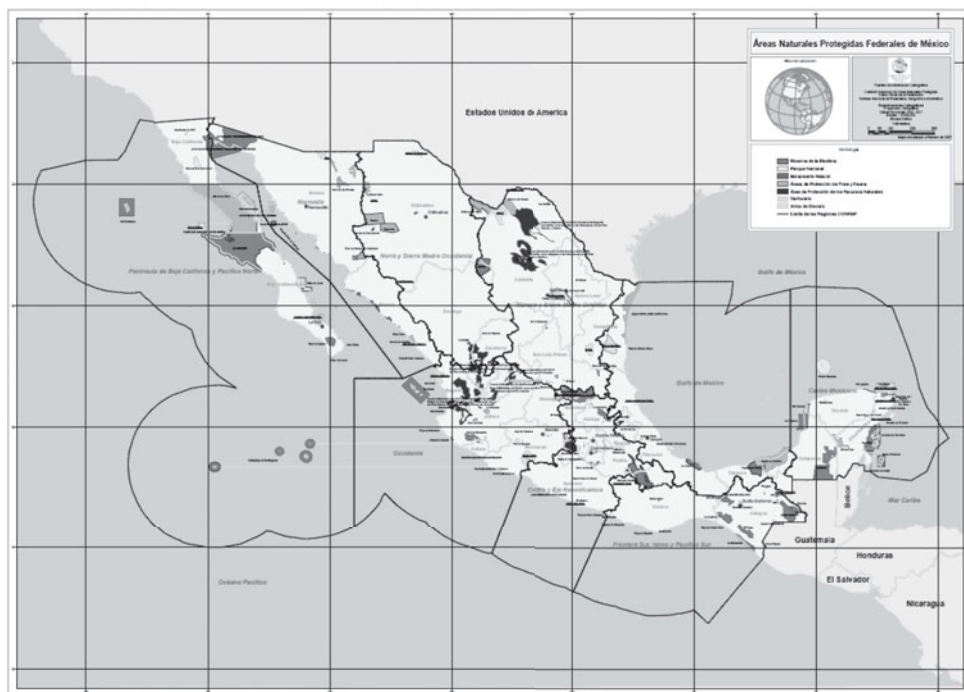
Otro factor a tomar en cuenta es el hecho de que la regionalización en la CONANP se originó mediante el método de ensayo-error, lo que generó durante dos o tres años esquemas distintos en las regiones “establecidas”. Incluso actualmente se encuentran en revisión nuevas propuestas de límites y número de regiones en el país (Fig. 1).

Para el caso de la Península de Yucatán, los objetivos rectores de dicha regionalización son:

- Elevar el nivel de gestión local y regional con los gobiernos de los estados y municipios y con el sector social.
- Agilizar los mecanismos de toma de decisiones y de concertación con las comunidades y organismos del sector social.
- Generar mecanismos de asesoría, capacitación y colaboración entre las ANP de la región que permitan elevar el nivel de su manejo y de las capacidades profesionales del personal.
- Ampliar la cobertura de atención a la totalidad de las Áreas Naturales Protegidas de la Península de Yucatán.
- Agilizar la administración de los recursos materiales y financieros de la región.

Asimismo, el proceso de fortalecimiento de la capacidad institucional para la desconcentración de ANP en la Península de Yucatán incluye:

- Mejorar el reclutamiento y uso de las habilidades del personal.
- Reestructurar el trabajo y las relaciones de autoridad.
- Mejorar la información y los flujos de comunicación.
- Re-inventariar y reasignar los recursos materiales.
- Descentralizar y abrir oportunidades de intervención participativa en los procesos de toma de decisiones.
- Mejorar los procesos administrativos.



**Figura 1. Propuesta de regionalización para la administración de las ANP federales 2007.**

Entre los modelos de regionalización propuestos se incluyeron esquemas en los cuales los directores de ANP cuenten adicionalmente con un liderazgo temático a nivel regional o con un liderazgo regional por ecosistema protegido.

El modelo de regionalización alcanzado se detalla en la Tabla 4.

## Conclusiones

El proceso de regionalización desarrollado requirió acciones de “desconcentración institucional”, reflejadas actualmente en las modificaciones al Reglamento Interno de la SEMARNAT (DOF 30/XI/06). Se transfirieron algunas funciones y actos de autoridad que se ejercían desde el centro. Considerando que desconcentrar no es independizar,

**Tabla 4. Misión CONANP: Conservar el patrimonio natural de México a través de las Áreas Naturales Protegidas y de los Programas de Desarrollo Rural Sustentable en regiones prioritarias para la conservación.**

<b>Rol de los Directores de ANP</b>	<b>Funciones de los Directores de ANP</b>	<b>Ventajas</b>
Distribución geográfica de directores y una dirección regional o coordinación basada en cuatro tipos de apoyos a las direcciones	Los directores atienden y coordinan los temas y asuntos relacionados con su(s) ANP asignada(s) y reciben apoyo de una Dirección Regional en cuatro rubros principales: administrativo-financiero; jurídico; político y técnico -éste último sólo en proyectos de carácter regional, es decir, que contemplen a más de un ANP en la región. Instalación de un Consejo Interno de Directores que apoyen los lineamientos estratégicos regionales.	Mantiene el nivel de gestión de los directores. Mantiene la integralidad del manejo territorial de la ANP. Fortalece la gestión política a nivel local. Facilita los requerimientos administrativos y jurídicos locales. Coordina los programas que involucran a más de una ANP y promueve la cooperación y asistencia técnica entre ellas. Aumenta la capacidad de análisis y la propuesta de estrategias. Debilita en menor grado la atención de los directores en los asuntos internos de las ANP. Facilita la atención a las demandas de los actores locales. El Consejo vela por el bienestar de la institución y proporciona una perspectiva objetiva para la toma de decisiones. Mayor influencia en la región porque hay mayor representatividad en la toma de decisiones regionales.

Fuente: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

pero sí dejar o atenuar la jerarquía administrativa, el poder central mantiene para sí facultades limitadas de verificación y control. Es necesario ver a las direcciones de las ANP como las células del funcionamiento del sistema (SINAP) y de la institución (CONANP), ya que otra visión netamente centralista significaría un retroceso de décadas y causaría distorsiones del propósito que animó la creación de esta institución en el año 2000.

El tema de la descentralización de las Áreas Naturales Protegidas se manifiesta también en la agenda internacional. En la experiencia reciente de Quintana Roo, el interés mostrado por autoridades municipales para administrar las ANP ha obedecido ya sea al atractivo que representa la generación y recaudación de recursos económicos por el ingreso de turistas, o bien, a que la institución gubernamental encargada de la administración es vista como un freno a los intereses económicos privados para el uso o explotación de recursos naturales, la construcción de obras de infraestructura y desarrollos turísticos, principalmente costeros, o para favorecer mediante permisos de uso de recursos a grupos o sectores de interés específicos. El interés manifiesto, entonces, no ha revelado un verdadero compromiso con la conservación de las ANP.

Con base en estas experiencias y en otros argumentos de carácter estratégico, podemos enunciar las razones por las que no resulta conveniente hasta el momento promover la descentralización de las ANP en términos de ceder su administración a estados o municipios:

- a) Si consideramos que las ANP contienen el capital natural más valioso del país y que éste debe ser conservado y manejado estratégicamente -incluso se habla de considerarlo asunto de seguridad nacional-, entonces se requiere de una estrategia nacional para que el manejo derive de una sola política de alto nivel de compromiso de Estado.
- b) Si bien algunos estados y municipios están interesados en administrar ANP federales y pueden aportar importantes elementos para ese fin, es claro también que no todos mantendrán el mismo nivel de compromiso en el tema y las capacidades técnicas y económicas de cada uno serán muy distintas. Algunas experiencias del pasado en Campeche y Quintana Roo han mostrado que el manejo estatal de las ANP tiende a politizar su administración y toma de decisiones.
- c) Aún existe una fuerte dependencia de financiamiento y cooperación internacional para el manejo de las ANP. Las estrategias de financiamiento internacional se han dirigido tradicionalmente hacia los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas con base en las prioridades surgidas de las consultas con expertos. La gestión de dichos recursos desde el nivel local podría generar una competencia innecesaria que contribuya a desgastar y burocratizar las relaciones de cooperación internacional.

- d) El manejo de las ANP requiere de una integración de las políticas públicas y la confluencia de la toma de decisiones del manejo y administración territorial y de los recursos naturales. En este sentido no se contempla jurídicamente, al menos en el corto plazo, que la administración y la aplicación de los actos de autoridad de las áreas marinas, los sistemas lagunares, las zonas federales marítimo-terrestres y otros bienes nacionales al interior de las ANP sean de carácter estatal o municipal. Esta condición limitaría en mucho un manejo integral de las ANP.
- e) Las experiencias del manejo de las ANP de carácter estatal o municipal, o de los sistemas estatales de ANP, salvo casos excepcionales, no muestran un satisfactorio desempeño o un verdadero compromiso institucional en su manejo a través de los cambios gubernamentales. Esto refleja y torna en un asunto secundario el interés de los gobiernos locales para su adecuado manejo y conservación. Incluso existen algunos estados y más municipios para los que el tema resulta completamente ajeno, a pesar de que la LGEEPA permite la creación de sistemas estatales o iniciativas municipales para la conservación de la biodiversidad local.
- f) Muchas de las ANP han sido establecidas abarcando más de un municipio o inclusive dos o más estados de la República debido a que las condiciones naturales de los ecosistemas no respetan las fronteras políticas. Se antoja aún más compleja la integración de las políticas públicas con administraciones divididas.
- g) No es contradictorio terminar señalando que es necesario mantener las oportunidades que surgen de la creación de ANP desde iniciativas locales para la conservación, en el entendido de la existencia de canales acordes con las leyes y procedimientos federales.
- h) Reconocer las asimetrías que existen entre las ciencias sociales y naturales en relación a las iniciativas de manejo (Bretón y Davy, 2006), permitirá reconocer la necesidad de trabajar más en conjunto a favor de las ANP, en grupos de trabajo multidisciplinario enfocados en la reorientación y análisis de enfoques para profundizar en el tema de la descentralización y centralización de la gestión ambiental.

Ante los problemas vislumbrados en este capítulo producto de nuestra experiencia (el factor “político” en la gestión del territorio protegido, el poco acceso a la gestión de apoyos, la falta de presencia institucional, la voracidad de las autoridades locales para fomentar actividades no sustentables, la falta de apoyo económico y político), nos quedan retos y desafíos (el fomento de la cultura ambiental, la necesidad de las inversiones privadas, una gestión que atienda la integración de las políticas públicas) que habrá que asumir y trabajar con diferentes grupos multiescala y multi-

funcionales, pero cuidando que prevalezca la verdadera defensa de nuestro territorio como nación. ¿Un nuevo federalismo?

## **Bibliografía**

Bretón, Y., D. Brown, B. Davy, M. Haughton, y L. Ovares, L. (Eds), 2006. Manejo de Recursos Costeros en el Gran Caribe. IDRC, Ottawa.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), “Logros 2003”, México D. F.

[http:/ www.](http://www.) Página web Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

[http:/ www.](http://www.) Portal de transparencia del Gobierno de Quintana Roo, Gobierno de Yucatán y Gobierno de Campeche.

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

# La descentralización en el sector pesquero y acuícola y en la investigación: un reto para el Estado\*

*Patricia Guzmán-Amaya, Gabriela Morales-García,  
Carmen Monroy-García y Verónica Ríos-Lara*

## Antecedentes

El proceso de descentralización estatal aparece en latinoamérica como parte de la planificación regional en la década de 1980 (Ramiro-Fernández, 2002), en respuesta a la crisis de legitimidad de los gobiernos, a la crisis fiscal de los gobiernos centrales que hacía atractivo el traspaso de funciones a otros niveles de gobierno y a la presión de organismos internacionales<sup>1</sup>: Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>2</sup>.

La descentralización en México alcanza cuatro ámbitos: económico, político, social e institucional-administrativo. En el económico, durante un periodo de tiempo considerable la descentralización estuvo basada en un proceso de industrialización, que revolucionó la estructura económica en ciertas áreas del país y provocó un crecimiento económico dispar en sus diferentes regiones; situación que se repite en el desarrollo histórico de México.

\* Las opiniones vertidas en el presente trabajo son responsabilidad personal de las autoras.

<sup>1</sup>Descentralización y pobreza. <http://www.eumed.net/tesis/amc/12.htm>.

<sup>2</sup>Rojas, M.A. Las reformas constitucionales al marco jurídico del Distrito Federal (1986-1996). [www.politicas.unam.mx/publ/publicp/razoncinica/.../01\\_06\\_05reforma\\_df.htm](http://www.politicas.unam.mx/publ/publicp/razoncinica/.../01_06_05reforma_df.htm).



En el ámbito político se presupone que la descentralización impulsa la democratización<sup>3</sup>, pero en la historia de nuestro país, con fuertes problemas de pobreza, la descentralización ha estado ligada a caciques unidos al poder del Estado (cabe señalar que en países con problemas agudos de pobreza y subdesarrollo y con administraciones públicas poco profesionalizadas e instituciones en las que no se tiene confianza, la descentralización acelerada puede ahondar los desequilibrios regionales).

El ámbito social comprende los rasgos autóctonos como expresiones de la cultura, historia, creencias, símbolos y tradiciones de las comunidades, cuya riqueza en México es innegable, resultado de una multitud de grupos indígenas que definen la gran diversidad cultural e histórica de nuestro país.

El principal objetivo de la descentralización es considerar a los miembros de la sociedad como ciudadanos activos en el proceso de gobierno, y no como meros “usuarios o receptores”. Descentralización y federalismo no significan lo mismo, pero en México en la práctica tienen el objetivo de fortalecer los gobiernos locales (Cabrero, 1998). Los esfuerzos de descentralización en nuestro país se pueden dividir en los periodos 1970-1976 y 1976-1982, en los que se desarrollaron iniciativas enfocadas a la desconcentración gubernamental; de 1982 a 1988 dichas iniciativas se orientan a la descentralización gubernamental; y en el periodo 1988-1994 se intenta una descentralización hacia la sociedad civil con el PRONASOL (Cabrero, 1998).

## **Descentralización en el sector pesquero y acuícola**

Las primeras acciones de gobierno que consideran la zona costera se realizan en el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952), con la creación de las primeras comisiones de desarrollo integral para la cuenca de los ríos Tepalcatepec (Michoacán) y Papaloapan (Castelet, 2000). En el periodo de desconcentración gubernamental se crea la Comisión Coordinadora de Puertos (1970-1976) y se toman iniciativas para la desconcentración administrativa, como la fundación de la “Alianza para la producción”, mediante la cual se crearon e impulsaron puertos industriales (1976-1982).

En el periodo 1982-1988 se profundizó el proceso de descentralización gubernamental. En un inicio el gobierno promovió políticas y elaboró leyes -como la Ley de Planeación que estableció la creación del Sistema de Planeación Democrática y

<sup>3</sup> Es interesante señalar que el propio BM considera a sus políticas propuestas para combatir la corrupción, entre las que se encuentra el proceso de descentralización, como las responsables del aumento de la corrupción. La Jornada. Miércoles 20 de septiembre de 2006.

la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo<sup>4</sup>; se creó el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal (en el que destaca la transferencia a los estados de la educación básica y normal y los servicios de salud); y se reformó el Artículo 115 constitucional para asignar a los municipios fuentes de ingresos e independencia política (Cabrero, 1998).

En este periodo se lleva a cabo el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán (1984-1987), con la promoción intensiva de las actividades pesqueras como una de sus líneas de acción. Creado para diversificar la economía y retirar la participación del Estado en la industria henequenera, este programa trajo como consecuencia la liquidación de más de 40,000 ejidatarios que quedaron desempleados, por lo que la pesca ribereña se vio como una alternativa para ellos; no obstante, esta actividad se saturó en la década de 1990 (Canto-Sáenz, 2001), con un balance de campesinos que terminaron como pescadores y en la pobreza<sup>5</sup>. Esto presionó al gobierno a intensificar sus esfuerzos por atraer inversión extranjera al estado, para lo cual se mejoró la infraestructura en comunicaciones y transportes; en esta época se inaugura el puerto de altura de Progreso (Canto-Sáenz, 2001).

De 1988 a 1994 se inicia el proceso descentralizador hacia la sociedad civil a partir del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (Cabrero, 1998), promovido y apoyado por el Banco Mundial (Ramiro-Fernández, 2002), cuyos programas de ajuste impulsan la descentralización como política pública indispensable y de beneficios seguros. El PRONASOL recentralizó funciones y poder de decisión en el Ejecutivo Federal, marginando a los gobiernos municipales (Cabrero, 1998).

En contraste con estas acciones del Estado enfocadas a un sector importante de la población, y cuyo propósito era satisfacer una serie de necesidades que el mercado no podía satisfacer, los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas se identificaron por sus claras tendencias internacionales -caracterizadas por un Estado de bajo perfil, sólo regulador- y por la búsqueda de la integración a la economía de mercado (Pardo, 2000). Con esta visión de Estado, Salinas suprime de la Ley de Pesca el régimen de especies reservadas en favor de las cooperativas, y permite la inversión privada en especies como el camarón. Esto representa un revés a la forma de organización cooperativada<sup>6</sup>, que funcionaba como una micro-empresa en la que

<sup>4</sup> Esta ley tenía como objetivo de la planeación, encauzar las actividades de la administración pública federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo. <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/Planeaci%F3n%20del%20Desarrollohtml.html>.

<sup>5</sup> Auge y decadencia del oro verde. <http://77jornada.UNAM.mx/2000/09/19/034n2gen.html>.

<sup>6</sup> El régimen de especies reservadas fue el principal estímulo al surgimiento y desarrollo del movimiento cooperativo pesquero. [www.fao.org/docrep/field/003/ab493s/AB493SO2.htm](http://www.fao.org/docrep/field/003/ab493s/AB493SO2.htm).

se beneficiaban no sólo los pescadores que conformaban la cooperativa sino todas las familias que vivían alrededor de la actividad.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 establece el federalismo para fortalecer la democracia, y plantea la descentralización y el desarrollo regional para integrar y acelerar el desarrollo de regiones con altos niveles de marginación y migración, como la región sur. Como consecuencia del PND, la Secretaría de Gobernación elabora el Programa para un Nuevo Federalismo (PNF) que reivindica la autonomía de los estados federados y la participación social en materia de educación, salud, agricultura y desarrollo rural, protección de los recursos naturales y medio ambiente, entre otros.

Derivado de lo anterior, en materia de infraestructura portuaria se implementan dos acciones: la creación de las Administradoras Portuarias Integrales (API) en los puertos industriales y pesqueros, y la desincorporación hacia los estados de los terrenos de FONDEPORT dedicados a fines pesqueros, turísticos y recreativos (Castelet, 2000).

En el periodo 1994-2000, la atención al sector pesquero quedó a cargo de la extinta SEMARNAP, la cual creó la Coordinación General de Descentralización que sirvió de enlace con una Red de Descentralización que incluía a las entidades federativas y áreas centrales y delegaciones estatales de la Secretaría. Se realizaron estudios jurídicos y de administración pública que sirvieron de base para formular la estrategia del proceso de descentralización que comprendía la transferencia de funciones y recursos económicos a los estados. Para este efecto se suscribieron acuerdos con las 32 entidades federativas, se llevaron a cabo estrategias de concentración, generación y difusión de información, y se crearon instancias de participación social en el ámbito pesquero o relativas a la materia: el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Pesca Responsable; el Comité Nacional de Pesca y Recursos Marinos; los Comités de Pesca y Recursos Marinos o Pesqueros; los Consejos de Cuenca; las Comisiones de Cuenca; y los Consejos Nacionales o Regionales para el Desarrollo Sustentable (SEMARNAP, 2000).

A partir de diciembre del año 2000, la atención al sector se ubica en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), a cargo de dos órganos desconcentrados: la Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura (CONAPESCA); y el Instituto Nacional de la Pesca (INP), encargado de la investigación científica y tecnológica que sustenta el proceso de administración de los recursos pesqueros y acuícolas. Tradicionalmente el aparato administrativo se ubicaba en el Distrito Federal, pero en el año 2001 -cuando se crea la CONAPESCA (mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio) para atender las demandas del sector pesquero y acuícola- se traslada al puerto de Mazatlán, Sinaloa

(acuerdo publicado en el DOF el 17 de julio de 2001). Decisión que ha generado problemas en los estados del Golfo y Mar Caribe principalmente.

Aun cuando en dicho acuerdo se establece “que la pesca y la acuicultura son actividades fundamentales para el desarrollo del país” y “que resulta necesario impulsar el desarrollo acuícola y pesquero del país [...] en el contexto de políticas públicas que propicien la actuación coordinada del Gobierno Federal y la vinculación e inserción de las autoridades de los estados y municipios en la administración de los recursos pesqueros y el desarrollo acuícola, fortaleciendo así el federalismo que impulsa la presente administración”, en la realidad esto nunca se cumplió, ya que la descentralización simplemente consistió en el traslado del aparato administrativo del Distrito Federal a otra entidad en la que se ubica una parte importante de la actividad pesquera y acuícola, pero sólo una parte.

Casi desde su creación en 1962, el INP se concibió como una institución estructuralmente descentralizada; actualmente cuenta con catorce centros regionales y cuatro estaciones de investigación pesquera que atienden de manera regional la problemática pesquera y acuícola. En función de esta estructura, la relación del INP con el sector es muy estrecha porque está presente en casi todo el litoral del país; su relación formal con el sector se manifiesta a través de la CONAPESCA, que es la autoridad que administra los recursos dentro de la SAGARPA acorde con la Ley de Pesca vigente, la cual establece que el INP “realizará investigaciones científicas y tecnológicas de la flora y fauna acuáticas; dará asesores para preservar, repoblar, fomentar, cultivar y desarrollar especies pesqueras; así como emitir opinión de carácter técnico y científico que proporcione elementos de juicio a la autoridad pesquera, cuando ésta se lo solicite”.

En el sexenio pasado se realizaron múltiples esfuerzos por convertir a la CONAPESCA y al INP en organismos descentralizados. En 2004, la SAGARPA solicitó a la FAO realizar una evaluación del INP: entre sus recomendaciones sugiere transformarlo en un organismo descentralizado, para que cuente con mayor autonomía para realizar investigación independiente; políticas más flexibles de contratación de personal científico y un esquema de salarios y estímulos que fomenten el buen desempeño, la permanencia y promoción de personal calificado; programas de superación y de intercambio académico y científico, participación en proyectos con otros centros de investigación; capacidad para captar recursos externos adicionales; mayor facilidad para vincularse y responder a las solicitudes de servicios de información científica y técnica y capacidad para promover desarrollos tecnológicos patentables que puedan generar ingresos adicionales, entre otros aspectos. La FAO sugiere además que el INP conserve su carácter de asesorar científica y tecnológicamente al Estado, con presupuesto gubernamental que asegure y sustente dicha transformación. Asimismo,

la evaluación señala que la estructura regionalizada del INP tiene ventajas en el proceso de descentralización<sup>7</sup>.

Conforme a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el INP establece convenios con los gobiernos de los estados como parte de un esquema de descentralización de actividades de investigación en embalses. Con este propósito, implementó un programa de capacitación para el personal de las subdelegaciones de pesca en los estados y centros de enseñanza e investigación, que permitiera desarrollar habilidades para identificar la vocación de los embalses y evaluar abundancia de los recursos, crear bases de datos para actualizar la Carta Nacional Pesquera y elaborar o actualizar las Normas Oficiales Mexicanas y Planes de Manejo de Embalses.

Al término del sexenio (2006) se concluyeron actividades de investigación pesquera, acuícola y socioeconómica con la mayoría de los gobiernos estatales. El INP recomendó<sup>8</sup> continuar con la descentralización del manejo de embalses. No obstante, este intento de descentralización no alcanzó la meta esperada principalmente por la falta de personal capacitado en los gobiernos de los estados que se hiciera cargo de la investigación en embalses y por la falta de transferencia de recursos financieros, de manera que las investigaciones continúan realizándose en el INP.

En el proyecto de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS), el tema de la descentralización se plantea en el artículo 22 que propone realizar programas de carácter regional, estatal y municipal para el manejo adecuado de cultivos y pesquerías y la descentralización de programas, recursos y funciones. De acuerdo con la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados<sup>9</sup>, el objeto es establecer las bases de las atribuciones que corresponden a la federación, los estados y los municipios en materia de pesca y acuicultura.

Para coadyuvar en la realización de estas tareas, el Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura “se convertirá en un foro intersectorial de apoyo, coordinación, consulta, concertación y asesoría”, que tendrá como objeto proponer las políticas, programas, proyectos e instrumentos para el fomento, productividad, regulación y control de las actividades pesqueras y acuícolas, así como incrementar la competitividad de los sectores productivos. Formarían parte de dicho Consejo los titulares de la SAGARPA y CONAPESCA, representantes de las dependencias y entidades de la administración pública federal relacionadas con la materia (como es el caso del Instituto Nacional de

<sup>7</sup> SAGARPA-FAO. 2005. Informe de evaluación del Instituto Nacional de la Pesca de México. Proyecto UTF/MEX/053/MEX.

<sup>8</sup> Informe de Rendición de Cuentas. Etapa 3 del 1° de enero al 30 de noviembre de 2006.

<sup>9</sup> [http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota\\_id=60448](http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=60448).

la Pesca), representantes de organizaciones sociales y de productores de los sectores pesquero y acuícola y los titulares de las dependencias competentes de los gobiernos estatales.

En otros artículos, el proyecto de ley señala aspectos de coordinación con los gobiernos de los estados y municipios para realizar diferentes trabajos, como formular y aplicar políticas, instrumentos y programas de pesca y acuicultura estatal en concordancia con la política nacional de pesca y acuicultura sustentables, entre otros. Para realizar las tareas de descentralización y de coordinación entre los tres niveles de gobierno, la ley prevé la implementación de diversos sistemas de apoyo que coadyuven a organizar la participación ciudadana, la información, capacitación y financiamiento.

Con relación a la participación ciudadana, los Consejos Estatales de Pesca y Acuicultura apoyarían al actual Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura. En este mismo sentido, el ordenamiento y los planes de manejo (instrumentos para la administración de los recursos contemplados en la iniciativa de ley) involucran de manera activa a todos los interesados.

Para la concentración y actualización de información pesquera y acuícola, el proyecto de ley define diversos sistemas, tales como el Sistema Estatal de Información Pesquera y Acuícola, al cual alimenta el Sistema Nacional de Información Pesquera y Acuícola, formado a su vez por la Carta Nacional Pesquera, la Carta Nacional Acuícola, el Registro Nacional de Pesca y Acuicultura (de carácter público, que integra la información del Registro Estatal de Pesca y Acuicultura y la Red de Información Acuícola) y el anuario estadístico de pesca y acuicultura, entre otros elementos.

Se prevé fortalecer la investigación y su vinculación con el sector, y que el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INAPESCA, que actualmente se conoce como Instituto Nacional de la Pesca) promueva y coordine la integración de una Red Nacional de Información e Investigación en Pesca y Acuicultura, para articular acciones y optimizar recursos humanos, financieros y de infraestructura.

Con relación al financiamiento para el desarrollo del sector, la ley señala en sus artículos 16 y 24 que las contribuciones que cobren los gobiernos locales por concepto del aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas los deberá usar en programas relacionados con el sector; y que la SAGARPA en coordinación con los gobiernos estatales y dependencias de la administración federal aplicarán estímulos fiscales, económicos y de apoyo financiero para el desarrollo de la pesca y acuicultura. Se plantea la creación del Fondo Mexicano para el Desarrollo Pesquero y Acuicola (PROMAR) que operará a través de un comité mixto, y será el instrumento para promover la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas, la investigación, el desarrollo y transferencia de tecnología, facilitar el

acceso a los servicios financieros, y garantizar a las instituciones financieras que operen con el Fondo la recuperación de los créditos que se otorguen a las organizaciones de productores pesqueros y acuícolas.

En cuanto a capacitación, es facultad de la SAGARPA (artículo 24), en coordinación con entidades de la administración pública federal y entidades federativas, la organización y capacitación de organizaciones pesqueras y acuícolas; así como del INAPESCA formular y ejecutar programas de adiestramiento y capacitación.

## **Caracterización de la región sur-sureste**

Conforman esta región los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Las carencias históricas, escasa infraestructura, equipamiento y mercado que caracterizan esta región condicionan su débil integración con el resto del país. Contrasta con este rezago, su enorme biodiversidad (forma parte del Corredor Biológico Mesoamericano reconocido entre las cinco regiones en el mundo por su megadiversidad, y concentra más del 70% de la biodiversidad de América Septentrional), sus cada vez más escasos recursos hídricos, forestales y escénicos (selva tropical y de montaña, bosque mesófilo, humedales y manglares) y el petróleo, además de su innegable riqueza cultural producto de los diversos grupos indígenas que habitan en la región —en ésta se concentra el 74% del total de la población indígena del país<sup>10</sup>.

En México, el 80% de la población indígena sobrevive en condiciones de pobreza extrema, distribuida en los estados de Hidalgo, Zacatecas, Chihuahua y los ya mencionados de la región sur-sureste (Torres-Salcido, 2000). El PIB per cápita de los estados del sur del país es similar a los países menos subdesarrollados de África (Díaz-Cayero, 2005; Scott, 2000).

La Comisión Nacional de Población (CONAPO) hace una división del país en cinco regiones. En la V, donde se encuentran Campeche, Quintana Roo y Yucatán, se registra menor densidad de población y menor número de municipios, en su mayoría rurales. El Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias, desarrollado en 1999, propone acciones de desarrollo social y la generación de recursos para atacar la pobreza en zonas de mayor marginación, entre las que se encuentra la región

<sup>10</sup> Gasca-Zamora, J. El Sur-Sureste de México en la estrategia del Plan Puebla-Panamá: ¿Una oportunidad de desarrollo para las regiones olvidadas? <http://www.nodo50.org/pchiapas/documentos/ppp26.htm>.



oriente y litoral de Yucatán. El mayor número de pobres se registra en Yucatán que cuenta con 106 municipios, de los cuales, 72 forman parte de las micro regiones de atención prioritaria. Aun cuando se ha dado con más frecuencia la alternancia entre partidos políticos en el ámbito municipal, el pluralismo político no corresponde a mayor pluralismo social, pues no se conceden mayores espacios de decisión a mujeres, jóvenes o a indígenas (Ziccardi, 2003).

## **La descentralización en el sector pesquero y acuícola en Yucatán**

El sector pesquero y acuícola está conformado por la SAGARPA -representada por la delegación estatal que atiende los asuntos relativos a la materia a través de la Subdelegación de Pesca-; el INP -a través del Centro Regional de Investigación Pesquera de Yucalpetén (CRIP-Yucalpetén)-; el gobierno del estado -representado por el propio gobernador y la Secretaría de Desarrollo Rural y Pesca-; el sector social -agremiado en tres federaciones de sociedades cooperativas (Federación Regional de Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera del Centro y Poniente del Estado de Yucatán, Federación Regional de Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera Zona Oriente del Estado de Yucatán y Federación Regional de Sociedades Cooperativas Pesqueras, Turísticas, Acuícolas y Artesanales del Estado de Yucatán)-; pescadores libres; la Cámara Nacional de las Industrias Pesquera y Acuícola (CANAIPECA); y la Unión de Armadores.

Además del proyecto de la LGPAS, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) vigente contempla la descentralización como uno de los criterios rectores para poner en práctica los programas de apoyo para el desarrollo sustentable, así como la integración de consejos y comités que celebren convenios entre la SAGARPA y los gobiernos de los estados y municipios, y que éstos sean las instancias donde puedan participar los productores y demás agentes de la sociedad relacionados con el sector. Con base en la LDRS, la delegación de la SAGARPA interviene en el Programa Especial Concurrente (PEC), en el que participan diversas dependencias de gobierno, autoridades locales, productores y los Comités Sistema Producto (actualmente se han establecido para tilapia y langosta); también interviene en el Programa Alianza para el Campo (PROCAMPO), a través del Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable (CEDRUS).

La participación del sector pesquero se da a través del Consejo Estatal de Pesca y Acuicultura, auxiliado por los Comités de Pesca y Recursos Marinos y el Comité Estatal de Inspección y Vigilancia, para generar consensos, acuerdos y toma de de-



cisiones en el manejo de los recursos pesqueros y acuícolas. Los pescadores libres no forman parte del consejo ni de los comités, sin embargo, el gobierno estatal los involucra en comités locales de ordenamiento pesquero y acuícola para la solución de problemas.

Yucatán cuenta con una gran variedad de recursos pesqueros. Entre los de mayor importancia comercial se encuentran el pulpo, la langosta, los peces demersales (mero, negrilla, huachinango y pargo), así como el tiburón-cazón; son explotados tanto por la flota artesanal (compuesta por lanchas) como por la flota mayor (embarcaciones de mediana altura), que se diferencian principalmente por su tamaño y características, equipos de localización y artes y áreas de pesca.

La pesca en el estado es una actividad en la que la gran mayoría de los pescadores no cuenta con ningún tipo de seguridad social; son trabajadores que cambian constantemente de embarcación y de especie objetivo; y algunos se dedican a otras actividades y regresan a la actividad pesquera cíclicamente. No obstante que por esta razón el número de empleos que la pesca genera es bastante incierto, se considera que existen entre 10 y 12 mil empleos fijos y entre 4 y 7 mil eventuales. La industria mantiene alrededor de 2,000 empleos directos, y se puede decir que la economía en la costa yucateca se basa en gran medida en la actividad pesquera, de suerte que diversos servicios en los puertos tienen conexión con este sector (Canto-Sáenz, 2001).

El desarrollo de la pesca comercial sigue un patrón oligopólico mediante el cual unos cuantos permisionarios acaparan el acopio, procesamiento, comercialización y exportación de los productos pesqueros, entre los que sobresalen: la Congeladora Golfo y Caribe y Promarmex, en el puerto de Progreso; Pescamex, Congeladora Cuevas y Congeladora Yucalpetén, en el puerto de abrigo Yucalpetén; y La Atlántida del Sur, Atunamex y Hulkan, en la ciudad de Mérida. Los empresarios o y permisionarios son dueños de plantas procesadoras de la mayor parte de las embarcaciones de la flota mayor y de la flota artesanal.

En el sector social se percibe desorganización, debido principalmente a su bajo nivel educativo, a la falta de capacitación en aspectos administrativos, financieros y de comercialización y a un rezago económico crítico (por endeudamiento principalmente). Por otro lado, los pescadores libres se desempeñan también como mano de obra no asalariada de las grandes empresas, lo que se refleja en los diferentes puertos de Yucatán en donde las cooperativas están comprometidas a vender los productos a precios preferenciales a un número limitado de plantas procesadoras, por cuanto éstas les dan anticipos sobre la captura y apoyo financiero para adquirir equipo (Salas *et al.*, 2005). Las plantas procesan y comercializan el producto para su exportación o venta en el mercado nacional y, por ende, son las que se llevan las mayores ga-

nancias. Un ejemplo es la langosta, cuya producción en su mayor parte llega a las cooperativas, pero éstas no la comercializan directamente sino la envían a empresas instaladas en el puerto de Progreso, en el puerto de abrigo Yucalpetén o en la ciudad de Mérida, donde la procesan para su comercialización, distribución y exportación (Ríos *et al.*, 1998).

Los empresarios compiten entre ellos por acaparar la mayor cantidad de producto, financiando a los pescadores en la compra de equipo y embarcaciones, situación que genera un incremento en el esfuerzo de pesca y ha coadyuvado a la sobre-explotación, disminución de volúmenes de captura y rentabilidad de las principales pesquerías, como por ejemplo la de mero.

Los empresarios cuentan con permisos de pesca para aquellas lanchas que ellos financian a los pescadores; cuando el pescador termina de pagar se le entrega la embarcación pero sin el permiso, de suerte que el empresario puede financiar la compra de otra embarcación al amparo del mismo permiso; por su parte, el pescador tendrá que solicitar uno nuevo o bien acceder libremente a los recursos convirtiéndose en un infractor potencial. Este proceso genera, entonces, el libre acceso a algunos recursos pesqueros en el estado y a una demanda constante para la obtención de permisos por parte de aquellos que ya son dueños de sus lanchas. A pesar de que el pescador considera que paga caro el financiamiento que recibe, no tiene otra forma de comercializar su producto, ya sea porque no sabe cómo hacerlo o porque se lo impide la deuda que tiene con los empresarios.

Una de las acciones que realizó el gobierno federal (2000-2006) para regularizar a estos pescadores fue el “emplacamiento” de embarcaciones, lo cual se hizo con el propósito, no sólo de contar con una estimación real del número de lanchas y de darle la oportunidad a los pescadores libres de obtener sus permisos de pesca, sino de otorgarle al gobierno la posibilidad tanto de obtener una mayor recaudación por la emisión de permisos como de mantener de alguna forma el control político del grupo.

En respuesta al problema de sobre-explotación de algunas de las principales pesquerías a escala nacional, la SEMARNAP planteó el Programa de Ordenamiento Pesquero que incluía la evaluación de recursos que le correspondió desarrollar al INP en 1998; en la evaluación se encontraban cinco de las pesquerías más importantes de Yucatán (langosta, pulpo, mero, huachinango y tiburón-cazón). Se concluyó que a futuro el volumen de captura no aumentaría y que era necesario tomar medidas inmediatas para detener el incremento del esfuerzo de pesca sobre ciertos recursos y en otros casos disminuirlo. En virtud de que los pescadores y empresarios no aceptaron estas medidas pues generalmente se oponen a regulaciones que restrinjan el esfuerzo, la SEMARNAP creó un vínculo entre el gobierno federal y los usuarios, a través de

los Comités Estatales de Pesca y Recursos Marinos, para promover la participación de todos los actores del sector y llegar a consensos, acuerdos y toma de decisiones para el manejo de los recursos.

Algunos actores del sector señalan que la descentralización puede facilitar la administración de los recursos pesqueros a través de acuerdos entre el gobierno del estado y la SAGARPA. Como ventajas plantean que a escala local las decisiones se pueden hacer con mayor conocimiento de causa, se pueden priorizar necesidades y se puede alcanzar una mayor transparencia en el uso de los recursos. Como desventajas, en cambio, consideran que la emisión de permisos se podría hacer en forma discrecional para beneficiar a algunos usuarios, o se podrían extender permisos de fomento para encubrir pesca comercial o para evitar la aplicación de una medida de regulación.

Una crítica que hacen a las instituciones de investigación, incluyendo al INP, es la falta de coordinación entre ellas, pues con frecuencia abordan el mismo problema generando altos costos de investigación. Esta situación les preocupa en virtud de que en ocasiones apoyan las investigaciones con recursos económicos.

El CRIP-Yucalpetén tiene relación estrecha con los productores, la Subdelegación de Pesca de la SAGARPA y el gobierno del estado; pescadores y empresarios proporcionan información al CRIP que se utiliza en los análisis de los proyectos de investigación. Algunos grupos del sector demandan que los resultados de investigaciones y opiniones técnicas se difundan por cuanto constituyen el sustento de las decisiones que se toman para el manejo y administración de los recursos. Asimismo, sugieren que el CRIP, que actualmente realiza investigaciones sobre langosta, pulpo, especies demersales (incluyendo el mero) y pepino de mar, aborde el estudio de otros recursos de la región que requieren investigación científica y tecnológica, aunque no dejan de estar concientes de que la institución no cuenta con el personal de investigación ni con los recursos económicos suficientes para hacerlo.

## Conclusiones

Contrariamente a lo señalado por la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados, consideramos que la iniciativa de Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPAS) no especifica las atribuciones de los tres niveles de gobierno, por el contrario, el hecho de plantear la descentralización de funciones de manera general podría abrir la puerta a descentralizar aquellas funciones que competen al gobierno federal. Por esta razón, es muy importante que a la hora de planear el proceso de descentralización se acoten

las funciones de los tres niveles de gobierno y se definan qué aspectos son factibles de descentralizar, sin menoscabo del desarrollo de la propia actividad.

Si bien en el sector se ha avanzado en el proceso de descentralización, éste no ha sido sistemático y no ha tomado en cuenta las experiencias de administraciones pasadas, por cuanto no se realizan acciones de seguimiento, evaluación y fiscalización del proceso. Como ejemplo tenemos los trabajos de la SEMARNAP relativos a la puesta en marcha de estrategias de concentración, generación y difusión de información y la creación de mecanismos de participación social, todos los cuales no continuaron operando en el siguiente sexenio en el que la atención al sector pesquero y acuícola pasó a formar parte de la SAGARPA.

En el Estado de Yucatán se puede apreciar en los últimos dos sexenios mayor participación del sector en la elaboración de propuestas para la toma de decisiones. Empresarios y representantes de organizaciones sociales forman parte activa en los comités establecidos para discutir temas relativos a los artes de pesca, talla mínima, cuotas de captura, elaboración de planes de manejo para algún recurso o zona de captura, etc. Con todo, esta dinámica no ha podido revertir aún la tendencia en la disminución de las capturas de las principales especies de interés comercial, como es el caso del mero.

La descentralización es un proceso que se construye sobre las bases de democracia, equidad, justicia y soberanía. Empero, en el caso de Yucatán, no se conceden en el ámbito ciudadano mayores espacios de decisión a ciertos grupos de la población, y en el sector pesquero se toleran infracciones a la normatividad y relaciones de cacicazgo. Con estas condiciones es difícil edificar un proceso cuya base sea la democracia y la participación ciudadana.

## Recomendaciones

La relevancia de la actividad pesquera y acuícola no se puede pensar en función de su aportación al Producto Interno Bruto (PIB). La importancia social que entraña es el principal reto para planear el desarrollo de esta actividad que contribuye de manera significativa a la microeconomía del país. La población pesquera y acuícola es de alrededor de 300,000 pescadores, más sus familias y los empleos indirectos; se estima, entonces, que aproximadamente 12 millones de personas están ligadas directa o indirectamente a las actividades del sector (Arreguín-Sánchez, 2006). Por otro lado se debe considerar la obligación que tiene el Estado de asegurar la producción de ali-

mentos de calidad para todos los mexicanos, tarea en la que contribuyen de manera significativa la pesa y la acuacultura.

En función de la importancia de la actividad económica que nos ocupa y de la necesidad de que su desarrollo sea equilibrado en todo el país, es importante concebir la descentralización como un proceso dinámico que debe planearse tomando en cuenta los riesgos que entraña, el análisis de las áreas que pueden descentralizarse, el funcionamiento de un mecanismo de verdadera participación ciudadana -aspecto a cuidar especialmente en el estado de Yucatán donde a las mujeres, los jóvenes y los indígenas no se les conceden mayores espacios de decisión-; la garantía de contar con los recursos financieros para llevarlo a cabo; la rendición de cuentas; y la evaluación continua del proceso. Se debe desarrollar un método de trabajo que parta de la regionalización de las necesidades y demandas, y establezca candados a las imposiciones de grupos de poder y cacicazgos que desvirtuarían el proceso de descentralización<sup>11</sup>; en este punto el consejo nacional y los estatales de pesca y acuacultura jugarían un papel importante.

Otro elemento relevante en el proceso es el acceso a la información, capacitación y apoyo a la organización de comunidades dedicadas a la actividad pesquera y acuícola; elemento que está contemplado en el proyecto de la LGPAS, pero el apoyo a la organización y capacitación debería plantearse como una tarea continua y no sólo para aquellas comunidades que lo soliciten como lo señala el proyecto de ley.

En cuanto al acceso a la información sería recomendable crear un sistema de información único, alimentado por los diferentes sistemas que contempla el proyecto de ley (p. ej.: estadísticas pesqueras y acuícolas confiables y actualizadas por nombre científico y zona de pesca); que contemple reglas de acceso a la información y que permita la búsqueda en materia de pesca y acuacultura (según las necesidades del usuario) y de otros temas relativos (p. ej.: información de interés de las Secretarías de Economía, Salud, Reforma Agraria, de la SEMARNAT, etc.); que contribuya a planear la investigación pesquera y acuícola con un enfoque interdisciplinario, intersectorial e interinstitucional para abordar el estudio de la actividad con una visión ecosistémica (p. ej.: el de cuencas, y aprovechar la organización de los Consejos de Cuenca); que permita el manejo integral de los recursos, lo cual implica de manera inherente el manejo participativo y contempla aspectos socioeconómicos, ambientales y antropológicos, entre otros. Es preciso recuperar el trabajo de comercialización

<sup>11</sup> Es interesante señalar que el propio BM considera a sus políticas propuestas para combatir la corrupción, entre las que se encuentra el proceso de descentralización, como las responsables del aumento de la corrupción. La Jornada. Miércoles 20 de septiembre de 2006.

y fomento al consumo que se hacía a través de instituciones como Productos Pesqueros Mexicanos y de Ocean Garden, lo que contribuiría a hacer efectivos los planes de manejo integral de los recursos.

En el proceso de descentralización, el municipio debe ser el ámbito de coordinación de los esfuerzos locales, entre otras razones, por ser el más próximo a la ciudadanía, tener facultades para la planeación territorial y ambiental, tener a su cargo las funciones de promoción de un desarrollo económico sustentable, el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, la preservación de la identidad cultural y étnica, y el fomento de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones (Ziccardi, 2003). Al respecto, es importante resaltar que en el estado de Yucatán la intervención de los municipios en la toma de decisiones dentro del Consejo Estatal de Pesca y Acuacultura es muy reducida, ya que el poder económico y político se centra en el gobierno estatal.

Es conveniente hacer conciencia entre los actores del sector sobre la responsabilidad que adquieren en el proceso de participación ciudadana en cuanto al seguimiento y fiscalización del cumplimiento de los acuerdos; proceso en el que están comprometidos autoridades, pescadores, empresarios, investigadores, etc., para el aprovechamiento sustentable de los recursos. En el proceso de descentralización es importante crear mecanismos que impidan a autoridades de los tres niveles de gobierno abusar de las funciones que se transfieran a los estados y municipios, y eviten que el aprovechamiento de los recursos se maneje a conveniencia del gobernante en turno, con fines electoreros y/o para beneficio de caciques regionales. En este sentido, la CONAPESCA y el INP como representantes del Estado en materia de pesca y acuacultura, tendrían la responsabilidad de facilitar el proceso de participación ciudadana y de asegurar que el aprovechamiento de los recursos se realice acorde a la normatividad y con base en el mandato del artículo 27 Constitucional.

El mecanismo de participación de los actores del sector en el proceso de descentralización podría revertir la relación injusta e inequitativa entre el sector social y el privado, siempre y cuando se trate de un proceso democratizador en el que los gobiernos estatales puedan jugar un papel más activo en la solución de problemas locales en el marco de la política nacional.

Es primordial que el proceso se organice considerando exclusivamente los intereses de la nación, especialmente los de la región sur-sureste plena de contrastes. Tomando en cuenta la experiencia en México y latinoamérica, la intromisión de instituciones internacionales que apoyan proyectos de descentralización que se consideran de beneficios seguros<sup>12</sup> podría poner en peligro la integridad de lo que se pretende fortalecer con la descentralización: la federación; pues estas instituciones podrían celebrar acuerdos directamente con las entidades estatales o municipales sin

la mediación del Estado (Delgado-Ramos y Saxe-Fernández, 2005). Por otro lado, han financiado programas orientados al combate a la pobreza, especialmente en zonas indígenas y en estados con mayores desventajas, cuyo contenido y normatividad son poco conocidos por la mayoría de la sociedad civil, que en nuestro país muestra una participación todavía muy débil<sup>13</sup>.

En consecuencia, cualquier estrategia para impulsar el desarrollo regional, como el Plan Puebla Panamá, debe considerar el peso de la imposición de reglas e intereses que trascienden nuestro país, condicionan la aplicación de políticas públicas y no corresponden a las de nuestras sociedades regionales y actores locales<sup>14</sup>. Se habla en los discursos de impulsar el desarrollo, pero en realidad se está hablando de un mero crecimiento económico. El mercado no derrama de manera automática sus beneficios a la población, por lo que la investigación en un sector como el que nos ocupa no puede quedar inmerso en una estrategia enfocada a atender únicamente las necesidades del mercado, sin tomar en cuenta la dimensión e importancia de su componente social.

El Instituto Nacional de la Pesca es el “órgano administrativo del gobierno federal encargado de coordinar y orientar la investigación científica y tecnológica en materia de pesca y acuacultura, así como de desarrollar, innovar y transferir la tecnología que requiera el sector pesquero y acuícola”. Para cumplir con esta tarea, el INP debe contar con una visión regional y nacional de la problemática para planear una investigación integral (a lo largo de la cadena productiva) que permita el desarrollo sustentable de la actividad, acorde con las obligaciones del Estado que emanan del artículo 27 Constitucional que sienta las bases de la sustentabilidad. Si el INP se convierte en un órgano descentralizado, debe quedar fuera del control del CONACYT, ya que es un órgano administrativo del Estado, como lo señala el proyecto de LGPAS en su Artículo 29.

El Estado debe planear una política nacional de investigación con la participación de todos los involucrados, que facilite la articulación de las instituciones dedicadas a esta tarea y permita orientar las necesidades de investigación científica, tecnológica, social y económica. La investigación debe plantearse como meta resolver las necesidades de la sociedad para reducir las desigualdades en las diferentes regiones de

<sup>12</sup> Rodríguez-Solórzano, C. [http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/403/rodriguez.html?id\\_pub=403](http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/403/rodriguez.html?id_pub=403).

<sup>13</sup> Vida municipal. <http://www.unam.mx/cesem/ART115/BOL18/18vdmp1.htm>.

<sup>14</sup> Gasca-Zamora, J. El Sur-Sureste de México en la estrategia del Plan Puebla-Panamá. ¿Una oportunidad de desarrollo para las regiones olvidadas? <http://www.nodo50.org/pchiapas/documentos/ppp26.htm>.



México, especialmente en aquellas con mayores rezagos. Lo cual no sólo es un asunto de justicia social, sino una cuestión estratégica para el crecimiento económico, la productividad y la soberanía, unidad, estabilidad política, seguridad y viabilidad de la nación (Dávalos, 2004; Scott, 2000; Cordera y Ziccardi, 2000).

## Bibliografía

- Arreguín-Sánchez, F., 2006. Pesquerías de México. *In*: A.P. Guzmán, y D. Fuentes (coord.) Pesca, Acuicultura e Investigación en México. Comisión de Pesca y CEDRSSA, Cámara de Diputados. México. p. 13-36.
- Cabrero-Mendoza, E., 1998. La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. *In*: E. Cabrero Mendoza (coord). Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos. Grupo Editorial Miguel Porrúa. México. p. 17-54.
- Canto-Sáenz, R., 2001. Del henequén a las maquiladoras. La política industrial en Yucatán, 1984-2001. Instituto Nacional de Administración Pública. 286 p. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1732>
- Castelet, M., 2000. Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de México. CEPAL. LC/R. 1974. p. 10-21.
- Dávalos, P., 2004. Las noticias secretas del Banco Mundial: Poder y violencia en la reforma estructural. Boletín ICCI-ARY Rimay, Año 6, No. 72, marzo. <http://icci.nativeweb.org/boletin/72/davalos.html>.
- Delgado-Ramos, G.C., y J. Saxe-Fernández, 2005. México, el Banco Mundial en acción: una revisión del Country Asistense Strategy 2002-2005. [www.memoria.com.mx/182/delgado\\_saxe.htm](http://www.memoria.com.mx/182/delgado_saxe.htm).
- Díaz-Cayero, A., 2005. Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal. Seminario Regional “Financiamiento municipal y superación de la pobreza urbana”. 5 y 6 mayo, Santiago de Chile. CEPAL. 10 p. [www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/1/21551/Diaz.pdf](http://www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/1/21551/Diaz.pdf).
- FAO, 1997. RED-IFO. Un modelo para analizar la descentralización. [www.ciat.cgiar.org/Planificación\\_rural/Taller\\_Territorio/FAO/SDAR/Typology\\_Decentralization/CD\\_typology/docs/D03E.pdf](http://www.ciat.cgiar.org/Planificación_rural/Taller_Territorio/FAO/SDAR/Typology_Decentralization/CD_typology/docs/D03E.pdf).
- Pardo, M.C., 2000. El diseño administrativo de los programas de emergencia. *En*: Cordera, R. y A. Ziccardi, Coord. Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, Diseño y Gestión. Miguel Ángel Porrúa. Coord. Humanidades Fac. Econ./IIS. p. 459-479.



- Ramiro-Fernández, V., 2002. Transformación del Estado y procesos de descentralización. La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 33. No. 128, enero-marzo. México, IIEC-UNAM. p. 55-93.
- Ríos Lara, G.V., C. Zetina-Moguel, K. Cervera-Cervera., R. Mena y F. Chablé, 1998. La pesquería de langosta espinosa *Panulirus argus* en las costas del estado de Yucatán. Contribuciones de Investigación Pesquera. CRIP-Yucalpetén, INP. Semarnap. Documento Técnico (6). 36 p.
- Salas, M.S., P.J. Bello, V. Ríos-Lara, S.R. Rivas, M.A. Cabrera-V., U.A. Santamaría, 2005. Programa Maestro del Sistema Producto de la pesquería de langosta en Yucatán. Conapesca-Cinvestav. 104 p.
- SEMARNAP, 2000. La gestión ambiental en México. p. 323-338.
- Scott, J., 2000. Descentralización, focalización y pobreza en México. *In:* R. Cordera, y A. Ziccardi (Coord.) Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, Diseño y Gestión. Miguel Ángel Porrúa. Coord. Humanidades Fac. Econ./IIS. p. 481- 496.
- Torres-Salcido, G., 2000. El diseño y la gestión de las políticas alimentarias en el campo mexicano. *In:* R. Cordera, y A. Ziccardi, Coord. Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, Diseño y Gestión. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Coord. Humanidades Fac. Econ./IIS. p. 533-553.
- Ziccardi, A., 2003. El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. Gestión y Política Pública, II Semestre, Vol. XII, No. 2. Centro de Investigación y Docencia Económicas. p. 323-350.

## **Parte 3**

**Centros de investigación: sectores económicos,  
comunidades costeras y transversalidad**

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

# La actividad petrolera en Campeche: situación, retos y oportunidades

*Guillermo J. Villalobos y Evelia Rivera Arriaga*

## Introducción

**E**n el periodo de 1945 a 1975, la actividad económica principal del Municipio del Carmen en el suroeste del Estado de Campeche fue la pesca artesanal y de altura, particularmente la dedicada a la extracción de camarón; por su parte, la actividad agrícola se centraba en la copra, maíz y arroz. El descubrimiento del petróleo en gran escala en el sur del Golfo de México a mediados de la década de los setenta, en lo que se denomina “el auge petrolero del sureste”, genera un rápido establecimiento y crecimiento de la industria petrolera que determinó cambios sustantivos en el modelo productivo, demográfico y de desarrollo de la región costera del estado de Campeche y que persisten hasta el día de hoy <sup>1</sup>. El modelo desarrollista subordinó el sector rural al urbano, imponiendo las necesidades industriales, en específico los servicios vinculados directa e indirectamente con las actividades y necesidades de la exploración y explotación petrolera, alterando y reorientando el modelo de desarrollo local y regional con graves costos ambientales y sociales (crecimiento demográfico acelerado, rápida urbanización anárquica, insuficiente dotación de servicios públicos, incremento en los niveles de subempleo-desempleo, aumento sig-

<sup>1</sup> Tudela F. (Cordinador), 1992. La Modernización Forzada del Trópico: El Caso de Tabasco. Proyecto Integrado del Golfo. 1ª Reimpresión. El Colegio de México/CINVESTAV/IFIAS/UNRISD/ México. 472 p.

nificativo de las desigualdades en la distribución del ingreso, alza permanente en el costo de la vida, aumento de la inseguridad)<sup>2</sup>.

El modelo keynesiano tomaba como guía la teoría económica de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esta teoría articuló el modelo en torno a una concepción que atribuía a los estados la capacidad de producir un desarrollo económico y social prometedor a través de una modernización industrial acelerada. Esto es, el objetivo para México era lograr una industrialización que condujera a la auto-sustentación económica basada en el petróleo. Sin embargo, para el funcionamiento de este modelo fue necesaria la adquisición de capitales provenientes de fuentes internas (como el petróleo) y externas (como préstamos) que a corto plazo resultaron en la dependencia económica del país. La economía proteccionista orientada hacia las exportaciones buscaba generar divisas extras, pero pronto se hicieron evidentes las debilidades de este modelo: de alto costo e ineficiente en todos sentidos. El sector agrícola con producción pobre no pudo cubrir los costos de la industrialización y resultó en el desequilibrio de la balanza de pagos, magnificada por una recesión internacional y la crisis de la deuda en la década de los ochenta.

Debido al descubrimiento del yacimiento del Pozo Cantarell en 1976 en la plataforma continental interna de Campeche a unos 100 km de la costa de la Isla del Carmen (Tabla 1), el auge petrolero hizo que el proceso de industrialización del país de la región sureste y de Campeche recibiera un poderoso estímulo (Tudela, 1992). Cantarell se localiza a 90 km al norte de Ciudad del Carmen y se extiende en un área de 134 km<sup>2</sup>. Desde 1979 hasta la fecha ha producido cerca de 12 mil millones de barriles de petróleo y 5 mil millones de millones de pies cúbicos de gas natural; tan sólo en 2005 aportó un millón 788 mil barriles al día de petróleo, es decir, el 55% del total nacional, con lo que Cantarell llegó a ser el segundo campo petrolero en importancia en todo el mundo<sup>3</sup>.

El descubrimiento de los yacimientos hizo que el volumen de reservas probadas de hidrocarburos del país pasara de poco más de 6,000 millones de barriles en 1975 a casi 60,000 millones en 1980<sup>4</sup>. Las reservas probadas al primero de enero de 2007 sumaron 15,514.2 millones de barriles de petróleo crudo, inferiores en 955 millones a las reportadas en el año previo. Las reservas probadas y probables ascienden a 30,771.6 millones de barriles, mientras que las reservas totales llegaron a 45,376.3

<sup>2</sup> Allub. L. y M. A. Michel, 1980. Industria petrolera y cambio regional, el caso de Tabasco. Ed. Centro de Investigación para la Integración Regional (Ed.). México, D.F., 65 p.

<sup>3</sup> PEMEX, 1985. Memoria de Labores 1979 a 1984.

<sup>4</sup> DETENAL, 1981. Informe Anual.

**Tabla 1. Primeros campos petroleros en Campeche.**

<b>Año</b>	<b>Campo</b>
1950	Xicalango
1976	Chac
1977	Akal
1977	Bacab
1978	Nohoch
1978	Ixtoc
1978	Kanaab
1978	Pol
1978	Ek
1978	Ha
1979	Abkatun
1979	Ku
1979	Maloob
1979	Kutz
1981	Chuc
1981	Zazil

millones de barriles de petróleo crudo. En 2007, México ocupa el décimo quinto lugar de producción a nivel mundial<sup>5</sup>.

En la década de los setenta y principios de los ochenta, la región sureste sólo proveía poco más del 30% de la producción nacional de petróleo y gas natural. La producción del sureste (Tabasco y Campeche) representó el 90% en materia de petróleo, el 80% en gas natural y poco más del 70% de la producción de petroquímica básica.

El impacto ambiental, social y económico (tanto positivo como negativo) se manifestó en Campeche y Tabasco con una intensidad sin precedente, ya que es hasta 1988 cuando se dispone de una Ley Federal del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente. Más aún en el caso de Campeche, ya que es hasta 1993 cuando se

<sup>5</sup> PEMEX, 2007. Informe Anual de Actividades.

dispone de una ley equivalente que permita incluir el ambiente dentro de procesos productivos. Por otra parte, no existían en el ámbito académico los cuadros locales especializados, por lo que de forma intermitente son los cuadros de las grandes universidades e institutos del país quienes atienden la problemática (UNAM, IPN, UAM, COLMEX).

## **Cambio en la orientación del desarrollo regional**

Hacer disponible este recurso para el consumo interno o para la exportación requiere que en el país funcione toda una industria de exploración, explotación, transformación, distribución y comercialización. Esta industria, por su magnitud, complejidad, dinamismo y encadenamiento con el resto de la economía, es capaz de generar, por un lado, efectos multiplicadores muy significativos tanto a escala regional como nacional en el empleo, el avance tecnológico, la formación de capital humano y el desarrollo de otras actividades productivas y, por otro lado, acciones de tal dimensión e intensidad que afectan drásticamente el ambiente de zonas que, como las tropicales, son sistemas naturales sumamente frágiles. Dado el auge de la actividad petrolera, las inversiones públicas no petroleras aumentan de manera significativa desde 1978, sobresaliendo los rubros de “asentamientos humanos y comunicaciones y transportes”, mostrando un cambio tanto federal como estatal en la orientación del desarrollo regional. Al menos en el municipio del Carmen el campo y la pesca disminuyen su importancia relativa, mientras que el sector urbano industrial crece con base en un nuevo circuito socioeconómico.

### *Políticas fiscales administrativas*

A diferencia de Tabasco, el gobierno de Campeche no negoció debidamente con el gobierno federal el incremento en el porcentaje de los recursos financieros a recibir, teniendo siempre en contra el argumento federal de que los campos petroleros se encuentran en zona federal (fondos del Golfo de México). De esta forma, mientras el gobierno de Tabasco registró un extraordinario incremento de los recursos percibidos vía las participaciones federales (Tudela, 1992), Campeche no lo ha logrado tan significativamente.

En 1979, la Ley del Petróleo estipulaba que el 9% de los impuestos a la explotación de crudo debía regresar a los estados “productores” por vía de participaciones y

el 1% adicional debía canalizarse a los municipios “afectados”. En ese mismo año, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones a los estados y municipios se asignaron en forma proporcional a la recaudación federal total; y en 1980 se creó el Fondo Federal de Participaciones. No obstante, al no existir un mecanismo rígido para fijar la cuota correspondiente a cada estado, la fijación de ésta dependía de la habilidad y nivel de influencia de los gobernadores, entre los cuales, el que sacó mayores beneficios en ese entonces fue el de Tabasco. A los municipios, la citada Ley les permitió recibir el 20% de las participaciones federales de los estados (Tudela, 1992). Al día de hoy, 40% del total nacional de los ingresos fiscales proviene del petróleo<sup>6</sup>.

## **Cambios en los procesos sociales y demográficos**

### *Población*

Con baja población, la isla del Carmen era una localidad de pescadores que mantenían un nivel de vida medio pero equitativo, merced a la actividad maderera para la construcción de barcos, la explotación de tres especies de camarón (camarón café, camarón rosado y camarón blanco) -cuya importancia comercial se acentuaba por ser un producto de exportación- y el cultivo del coco y sus subproductos. Posteriormente, con el arribo de PEMEX, se genera un proceso anárquico de urbanización que prevalece hasta el día de hoy y cuyas demandas de vivienda, salud, educación, servicios públicos, seguridad y empleo no se satisfacen. La pujante actividad petrolera y sus servicios asociados atrae inversiones dirigidas y genera un grupo social con altos ingresos y poca integración de valores culturales locales y, por otro lado, genera otro grupo de bajos ingresos conformado por los migrantes de zonas rurales y de otras áreas urbanas principalmente de los estados vecinos (Tabasco, Chiapas, Veracruz, Puebla, Distrito Federal y Tamaulipas), quienes al quedar desempleados o tener empleos intermitentes forman un sector significativo de población marginada<sup>7</sup>. El proceso de industrialización-urbanización-marginación se muestra claramente en Ciudad del Carmen, donde los marginados, al carecer de educación y capacitación,

<sup>6</sup> Jiménez, G., 2005. ¿Coatza? Evoca tragedia del Ixtoc, 4 p.

<sup>7</sup> Frutos Cortés, M., E. Solano Palacios, G. Calderón Gómez, R. Martínez Berberaje, 2006. La Participación social como mecanismo para el desarrollo regional. El caso de Ciudad del Carmen en la región de Laguna de Términos. UNACAR, 21 p.



no se integran al sector productivo moderno y tienen que ocuparse en los empleos no calificados. No obstante, esta situación registra algunos cambios en la actualidad (Tablas 2, 3 y 4).

La tasa media de crecimiento anual, en el quinquenio 2000-2005, de la población del Municipio del Carmen es de 2.7%; la más alta del estado y 1.1% por arriba de la media nacional<sup>8</sup>.

En 1980, la PEA migrante con diez años o más de residencia en Carmen se ocupaba particularmente en el sector primario (actividades agropecuarias y pesqueras), mientras que el 50% de los migrantes con menos de 5 años de residencia se ocupaba en el sector servicios (Detenal, 1981).

La expansión de la actividad petrolera en la Sonda de Campeche se convirtió en el principal motor de los cambios, aunque de forma indirecta, pues, por su forma de operar, no requiere mano de obra intensiva, pero sí de sus prestadores de servicios y de los servicios asociados a la industria. La expansión de la industria petrolera incide de forma indirecta en la demanda de empleo, a través del estímulo a las inversiones en otros sectores de la economía, tales como la construcción y los servicios<sup>9</sup>.

**Tabla 2. Registro de la población total en el municipio del Carmen y en el Estado de Campeche en el ciclo 1950-2005. <sup>8</sup>**

<b>Año</b>	<b>Población Municipio del Carmen Habitantes y porcentaje con respecto al total estatal</b>	<b>Población estatal total de Campeche (habitantes)</b>
1950	23,999 (19.66 %)	122,098
1960	40,855 (24.29 %)	168,219
1970	76,747 (30.51 %)	251,556
1980	144,684 (34.40%)	420,553
1990	136,034 (25.42 %)	535,185
2000	172,076 (24.91 %)	690,689
2005	199,988 (26.50 %)	754,730

<sup>8</sup> INEGI, 2006. Segundo Censo de Población y Vivienda 2005 (<http://www.inegi.gob.mx>).

**Tabla 3. Población ocupada por sector de actividad económica en el Estado de Campeche.<sup>8</sup>**

<b>Sector</b>	<b>Promedio anual (No. de personas)</b>
Población ocupada por sector de unidad económica	324,278
PRIMARIO	68,307
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza, pesca y acuicultura	68,307
SECUNDARIO	71,550
Industria extractiva y de la electricidad	8,318
Industria manufacturera	35,630
Construcción	27,602
TERCIARIO	183,195
Comercio	54,372
Restaurantes y alojamiento	19,126
Transportes, comunicaciones, correo	11,693
Servicios financieros y corporativos	11,072
Servicios sociales	28,331
Servicios diversos	34,504
Gobierno y org. internacionales	24,097
No especificado	1,227

Desde finales de la década de los setenta y hasta la fecha en 2007 persiste un desplazamiento de campesinos hacia la construcción vinculada a la industria petrolera, ya que, a pesar de ser una actividad incierta y temporal, proporcionó mayores ingresos que cualquier actividad agrícola. En la década de los ochenta cerca del 75% del total de la PEA estatal dedicada al sector de la construcción trabajó en obras y servicios vinculados a la industria petrolera. Los sectores secundario y terciario se orientaron al dominio petrolero. También se generó una migración de las empresas de servicios y de consultoría de la Ciudad de México, Tamaulipas y Veracruz hacia Ciudad del Carmen, Campeche.

<sup>9</sup> Boisier, S., 1986. La articulación Estado-Región: Clave del desarrollo regional: 309-335. In: Ávila Sánchez H. (comp.), 1986. Lecturas de Análisis Regional en América Latina y el Caribe. Universidad Autónoma Chapingo (Ed.). México, D.F.

**Tabla 4. Población económicamente activa en Carmen, Campeche de 1970 a 2000.**

<b>Año</b>	<b>PT</b>	<b>POA</b>	<b>PEI</b>	<b>POSP</b>	<b>POSS</b>	<b>POST</b>
1970	76,747	21,028	---	37,222	11,665	22,103
1980	144,684	44,944	44,320	16,855	5,4787	10,381
1990	179,795	50,168	62,859	18,220	9,621	19,373
2000	172,076	60,935	10,184	17,188	9,486	29,988

PT= Población total, PEA= Población económicamente activa; PEI= Población económicamente inactiva; POSP= Población ocupada sector primario; POSS= Población ocupada sector secundario; POST= Población ocupada sector terciario

## *Inflación*

Independientemente del proceso inflacionario que operó a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta en el país, el desbordante crecimiento de la actividad petrolera en el Municipio del Carmen provocó presiones inflacionarias adicionales que hasta la fecha sitúan a Ciudad del Carmen como una de las ciudades más caras del país y cuyos costos no corresponden a la calidad de los servicios. La combinación de la gran derrama de dinero (para los estándares del estado de Campeche) con el incremento repentino de la demanda a raíz de las inversiones petroleras y la condición de isla, fueron los factores principales para que la fuerte dependencia respecto a los bienes y servicios importados, a la que se sumó la insuficiencia de los sistemas de transporte y almacenamiento y la escasez de mano de obra calificada, se convirtieran en los grandes cuellos de botella estructurales que inevitablemente generan el alza irreal y anárquica de precios y salarios en el Municipio del Carmen, por encima del resto del estado y de la Península de Yucatán: Carmen es la ciudad más cara, sin considerar el fenómeno del turismo de playa del Caribe mexicano, con sus casos espectaculares de Cancún y Playa del Carmen. La especulación con el suelo “urbano” de isla del Carmen torna prohibitiva la instalación permanente de los grupos de bajos recursos y de contratación temporal.

A principios de la administración del Presidente Echeverría Álvarez (1970-1976), la infraestructura carretera regional del sureste (Veracruz y Tabasco) se amplió sig-

nificativamente, casi al doble en el caso de Tabasco, lo que no ocurrió en el caso de Campeche: aquí una situación clave fue la comunicación a la isla del Carmen que se mantuvo a través de pangas (embarcaciones) hasta finales de los años noventa cuando se concluye el puente que comunica la isla con el macizo continental en su porción suroeste hacia la frontera con Tabasco. Las inversiones públicas en el rubro de comunicaciones y transportes se incrementó entonces casi hasta en un 200%<sup>10,11,12</sup>, centrándose el trazado de las vías de comunicación en función de los intereses petroleros, y en el menor de los casos conciliando los intereses locales y estatales. Situación tal que en el largo plazo ha motivado que al día de hoy se esté invirtiendo nuevamente para generar vías de comunicación más funcionales, ejecutadas con visión de crecimiento y mayores medidas de cuidado con relación al entorno físico y los eventos meteorológicos a los que es vulnerable Campeche y particularmente el Municipio del Carmen.

Desde el inicio de la actividad petrolera en Campeche y hasta la actualidad, los patrones de asentamiento de la población se han modificado debido principalmente a tres factores: 1) La reorganización espacial de la oferta de empleo, de la demanda de bienes y servicios y de la inversión; 2) El decaimiento de la rentabilidad de las actividades de pesca artesanal, la agricultura y la ganadería; y 3) La reestructuración del espacio en función de la nueva red de carreteras (federales, estatal y de terracerías).

La dinámica de la población con influencia de las actividades petroleras se aceleró (Cd. del Carmen, Atasta, Puerto Rico, San Antonio Cárdenas, Emiliano Zapata y Nuevo Campechito). Antes del auge petrolero (1970), Cd. del Carmen tenía una población de 76,747 habitantes; y ya en 2005 registró 199,988 (INEGI, 2006); Ciudad del Carmen rebasa en forma desproporcionada al resto de las localidades del Municipio del Carmen. Por otro lado, al iniciarse la comunicación permanente de la isla con el continente (primero con el Puente de la Unidad que comunica la isla en su porción este desde 1983 y luego con el Puente de Zacatal que la comunica en su porción suroeste), se genera la extensión del ámbito económico urbano hacia el espacio rural y sobreviene la migración cotidiana (Cd. del Carmen, Atasta, Puerto Rico, San Antonio Cárdenas, Emiliano Zapata, Nuevo Campechito, Isla Aguada, Sabancuy). Esto hace que sea hasta finales de los años noventa e inicios de la primera década del siglo XXI -cuando la expansión del mayor núcleo urbano, Cd. del Carmen, alcanza

<sup>10</sup> SIC, 1973 a 1976, Informe Anual 1977.

<sup>11</sup> SPP, 1981 a 1982. Informe Anual 1983.

<sup>12</sup> SPP, 1984. Informe Anual 1985.

proporciones de descontrol y anarquía- que comienzan los asentamientos con servicios precarios y se acentúan las carencias de infraestructura urbana.

## **Actividades productivas del Municipio del Carmen**

La inserción de la actividad petrolera en las actividades productivas existentes en el estado de Campeche al momento del descubrimiento del yacimiento Cantarell, acentuó el efecto de la crisis de la actividad pesquera artesanal y de altura, así como la pérdida de la mano de obra agropecuaria.

El Municipio del Carmen, y en particular su cabecera municipal (Cd. del Carmen), hasta antes de la exploración y explotación petrolera en la Sonda de Campeche, sustentaba su actividad económica en la actividad pesquera y agrícola, principalmente el cultivo de coco, mientras que en el resto del municipio localizado en el continente se practicaba la agricultura y la ganadería extensiva e ineficiente dadas las condiciones de calidad y vocación natural de los suelos (principalmente de selva inundable). Ante este panorama, la emergencia de la actividad petrolera a mediados de la década de los setenta acelera la contracción relativa de las actividades vinculadas al agro y la pesca. Situación que se agrava o es el corolario de la crisis a principios de la década de los noventa, cuando el problema viral del amarillamiento elimina la actividad del coco; y en la actividad pesquera coincide el decaimiento de la pesquería principal (camarón) con la situación de sobreexplotación del recurso (intensa pesca a nivel de juveniles dentro de la Laguna de Términos) y la exclusión de una zona de pesca por parte de la actividad petrolera al descubrirse el yacimiento Cantarell.

Comienza a sobrevenir un subempleo y desempleo en el sector rural (agrícola y pesquero) y se inicia un proceso de proletarización en tareas asociadas a servicios y a la construcción. El abandono de las parcelas campesinas contribuye al descenso de la producción agrícola del municipio del Carmen (INEGI, 1981). Otro proceso que acentuó la crisis agropecuaria y pesquera fue el proceso inflacionario y las crisis de 1976, 1982 y 1994. Asimismo, las inversiones públicas orientadas a este sector toman otro sentido y se les da la forma de subsidios disfrazados, con un criterio más político de estabilidad social que productivo de impacto económico.

Después de la primera mitad de los años setenta, las superficies dedicadas a los cultivos de maíz, arroz y frijol caen significativamente (CONAPO, 1982), y por otro lado los créditos a esta actividad se fueron reduciendo a la par que aumentaban los créditos a la ganadería.

## *El Petróleo*

El descubrimiento del yacimiento Cantarell determina que por razones de logística PEMEX ubique a la Isla del Carmen como su nodo principal para asentar sus actividades en tierra y rodearse de sus prestadores de servicios. La irrupción repentina y de magnitud significativa promovió en la Isla del Carmen y, en menor grado pero de igual significación, en el resto del estado una alteración económica, cultural (al día de hoy hay más personas foráneas que nacidas en Cd. del Carmen, INEGI) y de geopolítica estatal, ya que el principal aporte económico directo e indirecto de PEMEX a Campeche se centra en el Municipio del Carmen, en particular en la cabecera municipal, lo que va creando un desequilibrio en el empleo y los servicios respecto al resto del municipio y los otros municipios de Campeche. Dado el momento y las condiciones de desarrollo local, las primeras “arribazones” de personal para PEMEX fueron foráneas en casi todos sus niveles, trayendo consigo a consumidores de alto poder adquisitivo que demandaban servicios urbanos que la isla del Carmen no tenía (infraestructura de comercio, hospedaje, equipamiento, recursos humanos a nivel de profesionales, técnicos y obreros especializados, alimentos y salud, entre otros), y prestadores de servicios indirectos que trae consigo la actividad petrolera.

El establecimiento y avance de la actividad petrolera en Campeche se mantuvieron ajenos a las necesidades del desarrollo local. Los petroleros en todos sus niveles se sentían como entidades de paso, con compromiso nacional pero sin un compromiso con la realidad campechana y en particular con la del Municipio del Carmen. La inserción de la actividad no contempló a cabalidad a las otras actividades productivas de la localidad, y la política ambiental todavía no llegaba a tener el nivel de importancia y capacidad de contención y negociación como la tiene al día de hoy. De esta forma, eventos tales como la adquisición de terrenos, las condiciones de construcción tanto para PEMEX como para las empresas foráneas que le proporcionaban los servicios de exploración y otros, y las indemnizaciones por los primeros daños (Tabla 5) no tenían condicionantes más allá de las económicas.

La actividad petrolera y sus efectos asociados, amparados por el gobierno federal, impiden que el desarrollo regional de esos subespacios integre a la población y a los actores sociales locales y regionales de forma armónica y funcional con el fomento de las otras actividades históricas y potenciales acordes a la aptitud y vocación de los suelos y los recursos naturales de la región, de manera que los induzcan a ser promotores y autogestores de sus propias dinámicas productivas, tecnológicas y territoriales (DETENAL, 1981) para el logro de lo que Boisier denomina “conciencia regional o regionalismo” (Jimenez, 2005).

A finales de la década de los noventa nuevamente se generan los grandes proyectos: a) la Planta de Producción de Nitrógeno; b) la construcción de los 13 pozos terrestres en la frontera con Tabasco; c) la construcción de las plataformas Ku-Maloob-Zaap, Crudo Ligero Marino y Antonio J. Bermúdez, con las cuales Pemex Exploración y Producción (PEP) fija un volumen de producción de 3 millones 400 mil barriles diarios de petróleo crudo del ciclo 2006-2009. Mediante estos grandes proyectos se estima alcanzar para 2010 el 100% en la tasa de restitución de reservas totales (que en 2005 era del 59%) y el 70% en el caso de reservas probadas (PEMEX-Reporte Anual, 2005).

Asimismo, PEMEX trabaja en actividades para iniciar a futuro la explotación en aguas profundas del Golfo de México que albergan más del 50% de los recursos prospectivos de México. Un ejemplo es el Pozo Noxal-1, a una profundidad de 935 metros, donde se explora una nueva provincia productora con un potencial aproximado de 10 mil millones de petróleo crudo equivalente (Jimenez, 2005).

A nivel de los gobiernos estatal y municipal de Campeche y Carmen, los apoyos que se reciben de PEMEX -sin ser equivalentes a los que recibe Tabasco- para obras (vías de comunicación, servicios, educación), financiamiento a proyectos productivos y pago de estudios ambientales han ido creciendo anualmente.

## **Participación del sector académico**

La investigación alrededor de la actividad petrolera, desde la perspectiva de los autores, se ha desarrollado en tres grandes etapas. La primera se relaciona con los primeros trabajos exploratorios que se inician a finales de los años cincuenta y en la década de los sesenta, con la participación de algunos grupos principalmente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), quienes se centraron en necesidades específicas de PEMEX y en la generación del conocimiento ambiental primario de la región tanto terrestre como lagunar y marina: elaboración de inventarios e información básica de la biota y el ambiente geográfico y físico. Las instituciones locales no participaron significativamente por carecer de los cuadros humanos con el nivel requerido.

La segunda etapa se desarrolla una vez establecido el auge petrolero marino con el yacimiento Cantarell, particularmente cuando sobreviene el descontrol del Pozo Ixtoc-1 (que duró nueve meses: del 3 de junio de 1979 hasta el 24 de marzo de 1980) a causa del derrame de un volumen aproximado de 3.3 millones de barriles de crudo

**Tabla 5. Ejemplos de daños causados por la actividad petrolera al inicio de su inserción a mediados de la década de los setenta (Tudela, 1992).**

<b>Origen</b>	<b>Causa</b>	<b>Daño</b>
Exploración	Construcción de caminos	Alteración de la dirección del flujo hídrico en una planicie de inundación.
	Instalaciones de perforación	Afectación de tierras cultivables o de pastoreo.
Explotación	Descontrol de pozos	Derrame de petróleo crudo, quema excesiva de gas.
	Fugas	Derrame de petróleo crudo, gas.
	Desechos atmosféricos de la planta de recompresión de Atasta.	Alteración a sedimentos y a las masas de agua costera-marina y lagunar-estuarinas
	Desechos sólidos	Lluvia ácida-contaminación atmosférica, daños a cultivos y oxidación de cercas de alambre y a techos de lámina. Envenenamiento de animales (tanto acuáticos como terrestres), afectación a asentamientos humanos
Infraestructura	Construcción deficiente de caminos con insuficientes o nulos pasos de agua	Inundación de tierras agrícolas o ganaderas o de asentamientos humanos.
	Construcción de drenes, ductos con deficiente mantenimiento, dragados mal efectuados	Destrucción de bancos de ostión



(530,300 toneladas), y cuyo costo por control y reparación fue de 840 millones de pesos, de 148 millones por operaciones y pago de estudios, además de 2,000 millones del volumen de petróleo vertido (Frutos *et al.*, 2006), lo que hace un total de 2,988 millones de pesos mexicanos.

Este evento y sus repercusiones motivó a PEMEX y al CONACYT a financiar al sector académico para realizar investigación multidisciplinaria y multiinstitucional, en la que participaron prácticamente todos los laboratorios del Instituto de Ciencias del Mar y Limnología de la UNAM, el Instituto de Química de la UNAM, el Instituto Mexicano del Petróleo y el IPN, entre otros, los cuales procuraron cruzar los resultados de sus investigaciones para poder evaluar el daño a los ecosistemas marinos y costeros. Por otra parte, se inicia también la interacción con la sociedad civil tanto a través de los sectores productivos como a través de las organizaciones no gubernamentales que, en un principio y particularmente en el Municipio del Carmen, eran ambientalistas. Es al final de esta etapa (1990-1995) cuando ya se cuenta con grupos locales y regionales de investigación con capacidad de atención de la problemática petrolera, los cuales se suman a las grandes instituciones académicas ya señaladas. Es así como la Universidad Autónoma de Campeche -a través del Centro de Ecología, Pesquerías y Oceanografía del Golfo de México (EPOMEX) (1990 a la fecha)-, el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados-Unidad Mérida (CINVESTAV-Mérida) (1980 a la fecha), la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT) y la Universidad Autónoma del Carmen (UNACAR) se incorporan tanto con investigación básica como con investigación aplicada, sumando su participación a la de las grandes instituciones académicas que siguen trabajando en la región. Dicha investigación se ve reforzada con el fortalecimiento y actualización de la política ambiental federal y de la normatividad asociada a ella (INE, PROFEPA, CONANP, SEMARNAT, entre otros).

La tercera y última etapa de investigación se inicia a finales del siglo pasado (1999), cuando PEMEX inicia una nueva relación con el sector académico y social sustentada en una mayor corresponsabilidad en el desarrollo sostenible de la región.

La investigación actual se orienta a tener un carácter multidisciplinario con una visión de cobertura ecosistémica y social, tomando en cuenta la participación social como un elemento sustantivo de validez e incluso de viabilidad de las propias investigaciones, incluyendo su seguimiento, instrumentación o implementación y evaluación.

## Participación Social

La otra vertiente de participación, la social, ha transitado lenta e intermitentemente, primero a través de las sociedades cooperativas pesqueras (cooperativas y sociedades de solidaridad social) y posteriormente vía la generación de organizaciones no gubernamentales (ONGS) ambientalistas, de las cuales, en el Municipio del Carmen se crearon varias: Marea Azul, A.C., Profauna y Flora, A.C., Ariete Ecológico, A.C., Tierra, A.C. No obstante, de éstas, sólo Marea Azul, A.C. (Movimiento Alternativo para Recuperar Ecosistemas Alterados, A.C.) ha tenido éxito, crecimiento y permanencia: ha logrado mantener una participación en diferentes escenarios de incidencia como el Consejo Consultivo del Área de Protección de Flora y Fauna “Laguna de Términos” y tener representación en el Núcleo Estatal del Consejo Consultivo de Desarrollo Sustentable, además de haber logrado una interlocución directa con PEMEX.

Un evento (y proceso) que activó significativamente la participación social fueron los trabajos de talleres participativos (cerca de 100), los cuales ayudaron a la construcción del Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna de Laguna de Términos (1994-1995). Este proceso que inició con una participación social tibia y apática, fue cambiando gradualmente y al final contó con una amplia y propositiva participación social de todos los sectores, a excepción del sector ganadero.

Otro evento ocurrido a principios de los años noventa en la parte continental occidental del Municipio del Carmen, en la península de Atasta, fue la emergencia de un movimiento social de protesta por el impacto de la lluvia ácida, provocada por PEMEX, sobre los techos de las casas, las cercas y otros tipos de infraestructura de las poblaciones cercanas a la planta de recompresión de Atasta. Este movimiento, que empieza con una serie de acciones anárquicas de cierre de carreteras y plantones frente al Palacio Municipal de Carmen e instalaciones de PEMEX, va evolucionando hasta conformar un grupo autodenominado *Movimiento de Campesinos y Pescadores de la Península de Atasta* (seis localidades y cerca de 4,000 personas) que le demanda a PEMEX una indemnización por daños ambientales, hasta lograr finalmente que se creara un *Fondo para el Desarrollo Sustentable de la Península de Atasta*, financiado por PEMEX y SEDESOL. Este Fondo se conformó con un Consejo Consultivo y un Comité Técnico que evalúa la viabilidad de los proyectos, y con el objetivo inicial de apoyar proyectos productivos alternativos y de rehabilitación o restauración (cerca de 250) para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Península de Atasta. Recibió cantidades importantes de recursos, pero al carecer de esquemas e indicadores precisos de equidad, transparencia y seguimiento de éxito de los proyec-

tos, se convirtió en un ejercicio politizado más enfocado a otorgar subsidios a fondo perdido y, por lo tanto, no ha repercutido en un verdadero mejoramiento sostenido de la calidad de vida de los habitantes de Atasta<sup>13</sup>.

Por otro lado, la participación social en el Municipio del Carmen es de dos tipos dependiendo de su origen. La primera es la participación social regulada, que se genera e induce desde las estructuras legales de la autoridad local y en la que intervienen las autoridades municipales; busca interesar y comprometer a la ciudadanía en la supervisión, seguimiento y autogestión de las entidades públicas municipales, tales como los Comités de Desarrollo Comunitario, los Comités Vecinales que inciden en Seguridad Pública, Protección Civil, Protección al Ambiente, Desarrollo Social, Servicios Públicos, Obras Públicas y Desarrollo Urbano. La segunda es la participación social no regulada de tipo marginal, que se origina en los espacios urbanos y rurales irregulares y se caracteriza por depender de la gestión de algún grupo o de personas locales, aunque la mayoría de las veces los habitantes no reciben una respuesta satisfactoria a sus necesidades (Frutos *et al.*, 2006).

La participación social con respecto a la actividad petrolera ha crecido, aunque no de una manera homogénea. Algunos ejemplos son los Núcleos Estatales de Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable (CCDS), Consejos Municipales de Desarrollo Forestal Sustentable, Consejos Municipales de Planeación y Desarrollo (COPLADEMUN), Consejo de Planeación y Desarrollo de Campeche (COPLADECAM), Consejo Consultivo del Área de Protección de Flora y Fauna “Laguna de Términos”, y la nueva conformación de éste último en Consejos Microrregionales (Atasta, Isla Aguada, Sabancuy, Aguacatal y Carmen). Estos ejercicios muestran que la participación social ha respondido a determinadas condiciones que han sido sus detonantes, entre los que se pueden señalar tres: a) los compromisos comunes entre los diferentes niveles de gobierno o fuerzas políticas; b) la percepción propia de los diferentes grupos de interés; c) la promoción de debates sobre el o los propósitos del proceso de participación y la propia participación de los actores; y d) la creación de estructuras horizontales y el establecimiento de mecanismos de transparencia y representatividad<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Oilwatch México, 2004. Análisis para la integración de una Agenda Social y Ambiental frente a la Industria Petrolera. Relatoría y Conclusiones de Taller. (<http://www.laneta.apc.org/oilwatch/conclus.html>).

<sup>14</sup> Currie-Alder, B., 2004. La Corresponsabilidad Ambiental en el Sureste Mexicano: Procesos de Participación Social en la Gestión de los Recursos Naturales. Estudio preparado para la Iniciativa del Programa Minga. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CRDI), Ottawa, Ontario, Canadá, 33 p.

## Conclusiones

Si bien la operación la política federal ya no es tan centralista ni vertical como en los años ochenta cuando la actividad petrolera funcionó como eje del desarrollo regional, es importante para el presente y el futuro del Municipio del Carmen que la interacción PEMEX-sociedad sea estimulada con esquemas más transparentes, no coercitivos ni paternalistas, que propicien la participación social en todos los niveles para garantizar la organización libre y sólo sustentada en intereses comunes, no condicionados ni manipulados. Procesos de participación que al ser inducidos por la percepción y necesidades genuinas de la sociedad civil puedan ser duraderos, a diferencia de los organizados por los gobiernos que son efímeros y de mayor costo. Bajo estas premisas se considera, entonces, que la participación social, en particular la que tiene que ver con la actividad petrolera en la región, pueda desarrollarse con un mayor compromiso participativo, propuestas sustentadas en el conocimiento técnico-científico, y mayor firmeza en sus acuerdos y decisiones para lograr incorporar las demandas sociales en las agendas de PEMEX y los tres niveles de gobierno involucrados en la gestión y aplicación de las políticas públicas.

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

# La pesca en Yucatán: de la abundancia a la escasez, a la fragilidad de las estructuras institucionales

*Julia Fraga, Silvia Salas y Guadalupe Mexicano-Cíntora*

*“... tenemos que equilibrar lo que es muy importante: la necesidad social con la disponibilidad y la sustentabilidad del recurso pesquero... inevitablemente, tiene que haber una autoridad federal, pero también, y esa es la decisión y la vocación federalista de mi gobierno, el lograr cada vez una mayor concurrencia de las autoridades estatales, de las autoridades locales en todas aquellas decisiones que afectan el interés de las comunidades en los estados y los municipios...darle un gran impulso a la pesca en Yucatán y en todo México, tiene un gran futuro; pero tenemos que hacerlo bien, tenemos que hacerlo con un criterio, se vale la palabra científico, porque ese recurso lo tenemos que cuidar para que sirva no nada más a los pescadores de hoy, sino también a los pescadores y a los mexicanos del mañana” (discurso del presidente Ernesto Zedillo en el Centro Vacacional ISSTEY en el marco del Programa de Dotación de Embarcaciones para el Sector Social, 10 de julio, 1997).*

## Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo central caracterizar la actividad pesquera en Yucatán en los últimos treinta años mostrando la relación crucial entre relaciones de producción y relaciones institucionales. Las relaciones de producción (fuerza de trabajo, capital y recurso natural) tienen que entenderse en

el contexto de las relaciones institucionales (normas, comportamientos, reglas) que conllevan esquemas precisos en la gestión de los recursos pesqueros; relaciones que muchos autores denominan mecanismos de gobernanza.

Ante el quiebre de los modelos tradicionales de la ciencia para entender los problemas de acceso al recurso pesquero, en los últimos diez años ha surgido en las pesquerías un enfoque más social como parte de la inquietud de investigadores provenientes de la ciencia natural.

Las pesquerías en Yucatán atraviesan por dificultades y retos por los que países del Norte atravesaron hace cincuenta años; mostrando tendencias similares los países centroamericanos y del Caribe en los últimos 5 años (*cf.* Salas *et al.*, 2007). Es interesante analizar la tendencia histórica de nuestras principales pesquerías para observar la concentración del esfuerzo pesquero en un número restringido de especies marinas. Sin embargo, advertimos una tendencia creciente en el valor de la producción que revela cómo las fuerzas macroeconómicas del mercado internacional imponen presión en la explotación de las especies. En este sentido, es relevante el papel de las instituciones (incluyendo a la ciencia) que regulan el acceso a los recursos para favorecer una pesca sustentable en todas sus dimensiones.

En las últimas décadas la expansión de la industria turística ha generado una creciente demanda de alimentos del mar, la cual conlleva una sustitución de actividades en las comunidades de pescadores por las de prestación de servicios turísticos. Estos son temas que no pueden soslayarse para lograr el entendimiento de la actividad pesquera (en sus dos modalidades: industrial y artesanal). Asimismo, el creciente desarrollo de una acuacultura extensiva es otro tema transversal que requiere cierto nivel de análisis para entender la actividad pesquera como un sistema económico, social, cultural y político, es decir, un sistema complejo.

La búsqueda de mejores prácticas en el manejo de las pesquerías es una preocupación desde hace aproximadamente dos décadas. La manera vertical del manejo (*top down*) ha prevalecido, siendo escasos los esquemas tipo *bottom up* o esquemas de consulta pública, donde la participación de los usuarios para la toma de decisiones en el manejo es la regla. Este último esquema, entonces, constituye el reto para los investigadores, gobiernos e incluso para los usuarios directos.

En este sentido, el proceso de descentralización de la gestión ambiental se presenta de manera vertical para lograr la sustentabilidad de los recursos, y como una demanda de algunas agencias para el desarrollo en el marco de programas globales que inciden en políticas públicas nacionales.

Este capítulo no pretende analizar cada uno de estos problemas coyunturales y temas transversales de la pesca en Yucatán, simplemente demostrar que para entender la problemática del sector pesquero en Yucatán es importante considerar factores

tales como el papel que juegan las costas del Pacífico con una aportación del 72% de la producción a nivel nacional y las del Golfo y el Caribe con el 26% (el Caribe con una insignificante aportación), teniendo en cuenta la creciente pesca ilegal vinculada a la expansión de la industria turística, de la cual el estado de Quintana Roo es el primer polo de atracción mundial (alrededor de 3 millones de turistas al año) para un turismo que no solamente demanda sol, arena y mar, sino también mariscos frescos al paladar: demanda que en parte surge Yucatán por ser el más cercano proveedor (INE, 1999).

Asimismo, es importante no perder de vista que la demanda mundial de pescado es cubierta solamente por algunas especies pesqueras de alto valor comercial que son las que pueden atraer divisas en dólares mediante su exportación a mercados internacionales.

Mantener una mirada constante en el desarrollo de la actividad pesquera requiere un gran esfuerzo de investigación y de síntesis que en este capítulo intentaremos ofrecer en tres grandes apartados. El primero presenta el contexto social de la actividad pesquera en Yucatán; el segundo constituye una síntesis de la evolución de la pesca, resaltando dos conceptos básicos: la abundancia y la escasez del recurso; y el tercer apartado expone la evolución de la estructura institucional del sector pesquero para comprender las grandes políticas administrativas desde los años setenta hasta la actualidad. Por último, presentamos una reflexión a manera de conclusión sobre el tema de la descentralización de los procesos en la pesca, y resaltamos los retos y desafíos para los próximos años de cara a los nuevos cambios en la estructura institucional relacionada con el sector pesquero.

## **El contexto social de la actividad pesquera en Yucatán**

De los 31 estados de la República, 17 son estados costeros bañados por las aguas del Pacífico, el Golfo de México y el Mar Caribe, y de los cuales se extraen anualmente un millón y medio de toneladas de productos marinos. A lo largo de los 11,500 kilómetros de litorales y costas de México se encuentran alrededor de 1,581 comunidades marítimas, que dependiendo de la importancia otorgada por los gobiernos cuentan o no con importantes centros portuarios, de cabotaje, industria petrolera, pesquera y una galopante industria turística. México pasó de ser el cuarto país exportador de recursos pesqueros en 1982 a la posición número diecisiete en el 2006 (INE, 1999).

Varios autores (Le Bail, 1987; Gatti, 1986) han señalado la débil tradición de la actividad pesquera en el México colonial e independiente. Bretón y López (1989)



señalan que antes de la década de 1950 “la pesca era una actividad marginal en la economía y su rol comenzó a tener visibilidad con la instauración del programa gubernamental llamado Marcha al mar”. Con este programa el gobierno buscó una alternativa al sector agrícola cada vez más deteriorado. Los discursos oficiales hasta la década de 1970 manifestaban claramente que México había vivido siempre de espaldas al mar. La revolución azul de la década de 1970 comenzó a tomar forma con la declaración de las 200 millas de mar patrimonial.

Ante este panorama, Le Bail (1987) formuló hace dos décadas un interesante cuestionamiento que vale la pena retomar: “¿Cómo los Estados sin una sólida tradición marítima podrán cumplir su revolución azul?”. México, subrayó Le Bail, se ha “convertido en poco tiempo en una gran potencia halieutica: 254 mil toneladas métricas de producto pesquero en 1970 a un millón cien mil toneladas en 1983” (1987:72). Sin embargo, el incremento posterior de la producción pesquera no ha sido tan significativo como el *boom* precedente, es decir, de 1983 a 2006 no ha rebasado el millón y medio de toneladas anuales.

No podemos avanzar sin enfatizar los factores que están implícitos en el interés de explotar los mares y la pesca en México y que cobró eco en el Estado de Yucatán:

- 1) El crecimiento demográfico.
- 2) El déficit alimentario del país.
- 3) Los constantes problemas agrarios.
- 4) El problema del desempleo.
- 5) Los desbalances regionales; con regiones claramente marginales y en profunda pobreza.

En este contexto, el Estado de Yucatán era uno de los más afectados por estas problemáticas y no fue ajeno a los programas de “Marcha al mar” que prácticamente comenzaron a mitad de los años setenta en el estado, pero se reforzaron en la década de los ochenta. En foros y congresos se señalaba a Yucatán como una región eminentemente agrícola y no pesquera. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta pasó a convertirse en un estado fuertemente concentrado en una economía terciaria con el comercio y los servicios, pero con una importante aportación de la pesca al producto interno bruto. Durante 150 años la economía del estado estuvo sustentada en el sector agrícola, y en la última etapa de este periodo con predominancia en el monocultivo del henequén. Después de la gran depuración de mano de obra del sector agrícola henequenero en 1984 y 1991, la entidad aún sufre los estragos de una diversificación no consolidada. Estas grandes depuraciones sometieron a la población trabajadora del campo a un traslado masivo hacia la industria de la construcción en sitios turísticos como Cancún desde 1973, y hacia los Estados Unidos para ocuparse principalmente en la recolección de frutas y verduras, pero con la deplorable con-

dición de “mojados”<sup>1</sup>. Con la emergente actividad de la pesca desde 1970, la región costera pasó a ser el segundo polo de atracción de campesinos ex-henequeneros, para los cuales se diseñaron cursos de capacitación en el Centro de Capacitación Pesquera Yucalpetén (CECAPEY) desde la década de 1980 (Fraga, 1991, 1992).

## Entre la abundancia y la escasez de los recursos marinos

Autores como Gatti (1986) y Chenaut (1986) han señalado la existencia de comunidades de pescadores en México desde los tiempos prehispánicos y de la conquista. El panorama que dibujaron de las pequeñas comunidades costeras de pescadores, poco comunicadas, dispersas y con una combinación de actividades agrícolas, es parecido al de los relatos de los pescadores y habitantes más viejos de Yucatán cuando describen a las comunidades antes de los años setenta (Labrecque y Bretón 1982; Fraga y Cervera, 2003).

Hasta la década de 1950 la pesca no había cobrado impulso. Existían pequeñas embarcaciones de madera y vela que no recorrían grandes distancias. A propósito, los pobladores suelen comentar que *“abundaban los peces a orillas de la playa, y para qué pescar tanto, si lo que se comercializaba era poco y no habían los medios para conservarlos”*. Para esta época, Beltrán (1961) reportaba 527 pescadores en toda la costa de Yucatán y una población aproximada de 15 mil habitantes. Las especies que se comercializaban en ese entonces para un reducido mercado regional eran la lisa, hueva de lisa y robalo principalmente.

En 1994, Paré y Fraga resaltaron en su estudio la emergencia desde 1970 de la costa de Yucatán como una región económica y productiva a partir de la pesca como actividad principal a lo largo de los 375 kilómetros de litoral, y como parte de macro procesos mundiales. Destacaron los incipientes procesos de conformación de grandes cooperativas pesqueras desde 1967 en Progreso; puerto que se convertiría en el eje de la actividad pesquera de Yucatán, después de haber sido el eje dinamizador o puerto de salida de las exportaciones de la fibra de henequén desde finales del siglo XIX hasta un poco después de la Segunda Guerra Mundial.

Para comprender el desarrollo de la actividad pesquera es preciso advertir su vinculación con tres factores claves fuertemente interconectados:

<sup>1</sup> “Mojado”: término coloquial en México para denominar al migrante que cruza la frontera hacia los EUA de manera ilegal pasando por el Río Bravo.

- La fuerza de trabajo estacional que combinaba y aún combina la agricultura y la pesca con el trabajo asalariado particularmente; el trabajo artesanal de extracción de sal en las costas yucatecas; el trabajo asalariado en el campo, la industria y los servicios; y la pesquería estacional del pulpo desde la década de los ochenta.
- Las políticas de Estado sobre la gestión del territorio, sobre todo, la relacionada con el Programa de Diversificación Henequenera de 1984-1987 y los respectivos Planes Estatales de Desarrollo (sexenales).
- La puesta en marcha de programas internacionales para explotar los recursos marinos y pesqueros en el contexto de las crisis agrícolas y la demanda mundial de productos marinos.

En la etapa de 1970 a 1990 se construyen las primeras infraestructuras portuarias, se intensifica el uso del hielo, las embarcaciones de fibra de vidrio hacen su aparición reemplazando a las de madera, aumenta el número de sociedades cooperativas pesqueras federales<sup>2</sup>, los campesinos entran en el esquema de sociedades de producción pesquera ejidal y rural<sup>3</sup>, y se incrementan los volúmenes de captura, los créditos al sector y los grandes flujos de emigración costera (Quezada, 1993; Fraga, 1993; Paré y Fraga, 1994).

Con todo, el término abundancia estaba presente en las entrevistas con los pescadores de Yucatán hasta mediados de la década de los noventa. Señalaban que antes el riesgo de salir a las faenas de pesca era menor porque sólo llegaban a 5-9 m de profundidad; practicaban el buceo a pulmón (en los primeros años de la aparición de la pesca de langosta; las compresoras hacen su aparición en 1980) y capturaban hasta 100 kg de langosta en embarcaciones de fibra de vidrio de aproximadamente 8 m y motor fuera de borda (informantes pescadores del oriente del estado de Yucatán). En esta época de la abundancia también existía más “legalidad” y más inspección a través de los Jefes de Oficina de Pesca de la Secretaría de Pesca (ibídem). En 1977 existían 155 permisos de pesca, siendo Progreso, Celestún y Dzilam Bravo los que contaban con el mayor número (Delegación de Pesca en Yucatán, 1977).

<sup>2</sup> Para equilibrar el acceso a recursos, el gobierno mexicano fomentó y creó las primeras cooperativas pesqueras en este sector durante los años treinta, otorgándoles privilegios exclusivos sobre las especies más valiosas, especialmente el camarón, recursos ostrícolas y algunos peces de gran consumo y alto valor comercial. Las cooperativas fueron organizadas por agentes del Estado y apoyadas a través de organismos oficiales bajo la tutoría política del partido gobernante, limitando la autonomía de decisión interna propia de otras organizaciones (Morales, 1999).

<sup>3</sup> Resalta a finales de los años ochenta la aparición de la figura asociativa denominada Sociedad de Solidaridad Social promovida por el gobierno como formalización de agrupaciones rurales a fin de acceder a financiamiento del PRONASOL (Fraga, J. Echeverría, N. Aguilar, W., Hirose, J. 2000).

Para 1994, Yucatán contaba con alrededor de 16 mil pescadores vinculados primordialmente a la pesca artesanal y al sector privado, y una producción de 41,100 ton de productos pesqueros, principalmente de siete especies comerciales (mero, pulpo, guachinango, robalo, langosta, atún y rubia). Para ese año se reportaron 98 sociedades rurales que integraban a más de 3,000 socios y 20 cooperativas federales con 1,319 socios (Salas y Torres, 1997).

Desde nuestro punto de vista, es a finales de la década de 1990 cuando comienza a visibilizarse el estancamiento de la actividad pesquera en cuanto a volúmenes de captura, con una fuerte repercusión en los hogares de los pescadores. Los pescadores ven disminuir los volúmenes de captura, el aumento de los precios de la gasolina y el aceite, las mayores distancias recorridas para encontrar la pesca, los precios manipulados por los grandes intermediarios y un conjunto de medidas de vigilancia y normatividad que restringe su actividad. El término escasez empieza a surgir entre los pescadores artesanales de Yucatán y se traduce en “más gente pescando, recursos cada vez más escasos, más riesgo al alejarse a mayores profundidades (cerca de los 30 m). Las mejoras tecnológicas como la disponibilidad de GPS (Global Positioning System) brindan oportunidades para mayores desplazamientos. La presión en la pesca sobre recursos cada vez más limitados se manifiesta en un aumento de la ilegalidad que, sumado a la reducción del número de inspectores de pesca (menos de la mitad que en los años ochenta), limita el combate de estas actividades ilegales tanto en las capturas como en el mercadeo.

A finales de 1999, la expresión “naufraja la pesca en Yucatán” ocupó las primeras planas de los periódicos de mayor circulación local y se reportó la necesidad de completar el Programa de Ordenamiento Pesquero, anunciado desde 1997 e implementado casi 10 años después. En ese mismo año, en una de sus visitas a Yucatán, el presidente de la República, Ernesto Zedillo, resaltó los vaivenes de la problemática regional en el estado de Yucatán, sobre todo, en la intrincada relación campo henequenero y actividad pesquera:

*“... este Sector Pesquero ha servido durante los últimos años como un amortiguador de la enorme presión que se nos desató en el campo al decaer dramáticamente la actividad henequenera; cómo el Sector Pesquero generosamente ha podido absorber mucha de la gente que fue liberada en el campo, pero que también eso está entrañando muchos problemas que debemos enfrentar y que debemos resolver”* (10 de julio, 1997, Centro Vacacional ISSTEY).

La actividad de la pesca y su relación con el campo henequenero en Yucatán son variables poco analizadas de manera integral. Por eso no es extraño encontrar discursos a un alto nivel como el de un Presidente de la República que adquieren fuerza en subsiguientes estructuras institucionales como la SEMARNAP.

En Yucatán, la SEMARNAP admite la existencia de una serie de irregularidades en la actividad pesquera que es necesario corregir, entre ellas, el libre acceso, el incremento irregular del esfuerzo pesquero (pescadores que realizan la actividad sin permiso ni matrícula de embarcaciones), la utilización de artes de pesca prohibidas o no autorizadas, y la pesca de especies en veda o con tallas menores a las reglamentarias (Diario Novedades, 20 de noviembre, 1999:1).

Para superar estas irregularidades, en 1999 se establecen algunas medidas como la cancelación de permisos de pesca:

*“... con la finalidad de ejercer un mejor control sobre el esfuerzo pesquero y disminuir la intensidad de pesca de los recursos pesqueros en Yucatán, a partir de 1999 se canceló la expedición de permisos de pesca para evitar que nuevas embarcaciones ingresaran a la actividad pesquera”* (Salas y Colaboradores 2006:9).

A partir del año 2000 el sector pesquero se enfrenta a una desorganización sin precedentes a causa de problemas de financiamiento, corrupción y manipulación política (Fraga, 2004). Esto lleva a un claro rumbo de privatización del sector, sobre todo, cuando ya en 1992 (durante el gobierno de Salinas de Gortari) se había modificado el artículo 27 constitucional liberando las siete especies reservadas al sector cooperativo. En el caso de Yucatán, estas especies reservadas se concentraban en la langosta, el camarón y el caracol, las cuales constituían la razón de ser de las cooperativas dedicadas a la explotación comercial. Además, en ese mismo año de 1992 se observa una reducción del personal asignado al sector pesquero en el estado de Yucatán, y un fortalecimiento del sector privado que ofrece empleo a la población campesina inmigrante y pone en desventaja a los pescadores tradicionales respecto al pago de su fuerza de trabajo.

En el 2004 se reportó en la costa yucateca una cifra de 1,338 permisos de pesca concentrados en 188 permisionarios<sup>3</sup> (SAGARPA, 2004). Cada permiso de pesca podía amparar desde una hasta una docena de embarcaciones. En la práctica, un permisionario no registra a su nombre todas las embarcaciones que maneja para no declarar la cantidad de medios de producción que en realidad posee. Propiedad y posesión de los equipos de pesca son dos condiciones de las relaciones de producción y de las relaciones sociales e institucionales que no son fáciles de comprender en la pesca. Por ejemplo, un permisionario que tiene 143 embarcaciones registradas a su nombre, contrata a siete personas o patrones que se responsabilizan cada uno de 14 lanchas; cada patrón le asigna tres o cuatro embarcaciones a otra persona; y éste a su vez consigue a dos pescadores para salir a la faena de pesca. Estos pescadores directos entregan el producto a una “bodega menor”; la bodega menor a otra mayor; y ésta a la bodega matriz en Mérida o en Progreso desde donde se exporta el producto. Estas

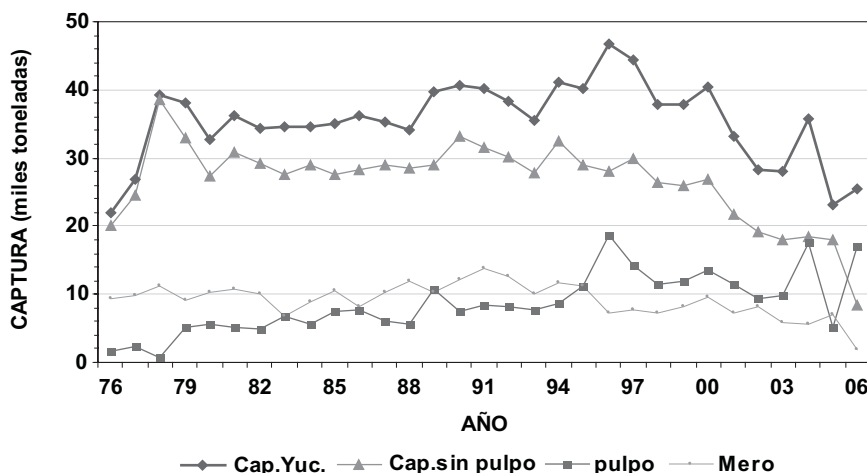
condiciones reducen los pagos de derecho por permiso, haciendo atractiva la introducción de embarcaciones sin control.

Esta situación está cambiando con el proceso de emplacamiento (número de serie) de embarcaciones como parte del Programa de Ordenamiento Pesquero (V. Alcántar com. per.). Las cooperativas pesqueras funcionan como un tipo de “bodega intermedia” entre el pescador socio y la bodega matriz en Mérida o en Progreso.

En el Estado de Yucatán, el 90% de la flota artesanal es denominada flota menor, cuyas embarcaciones no tienen una longitud mayor de 10 m; por su parte, las de la flota mayor o de altura tienen entre 12 y 22 m de eslora (Mexicano-Cíntora *et al.*, 2007). Adicionalmente a las anteriores, en la región es característica la existencia de pequeñas lanchas de dos a tres metros de largo llamadas alijos o chalanas, las cuales, sin embargo, no pueden ser consideradas como flota menor debido a que no cuentan con las características mínimas de seguridad establecidas por la autoridad marítima; en el 2004 se registraron en la entidad 8,666 alijos<sup>4</sup>. En este periodo la flota en el estado de Yucatán comprendía un total de 4,946 embarcaciones: 628 mayores y 4,318 embarcaciones menores (SAGARPA, 2004); y, según estadísticas del empadronamiento de unidades existentes en la costa realizado por la Dirección de Pesca del Gobierno del Estado (OEIDRUS, 2004), 3,414 embarcaciones contaban con permiso de pesca. La cantidad de embarcaciones en el estado, incluyendo los alijos (utilizados en la temporada de pulpo), nos ofrece una idea de la cantidad de personas que se dedican a la pesca de manera permanente y estacional, es decir, alrededor de 20,442 personas. La Comisión de Pesca en 2004 reportó 16,245 pescadores.

La captura registrada en el estado incluye más de 100 especies, entre peces, crustáceos y moluscos, pero sólo 24 aportan los mayores volúmenes. Según estadísticas preliminares de SAGARPA (2007), la captura de 2006 en el estado fue de 25.5 mil toneladas, la cual se redujo en un 38% con respecto a la registrada en 1994 (41,100 ton) (Fig. 1). Sin embargo, la presión pesquera se encuentra principalmente en la franja ribereña, dirigida a dos o tres especies de alto valor comercial. La primera es el pulpo (*Octopus maya* y *O. vulgaris*), seguida por el mero (*Ephiphenus sp*) y en tercer lugar la langosta (*Panulirus argus*). El mero y el pulpo aportan el 60% de las capturas y la langosta el 30% de las divisas. Particularmente, si se elimina la captura de pulpo de la captura total, se observa claramente el desplome de la captura del resto de los recursos en la región y especialmente la de mero (Fig. 1). Este panorama no es nada

<sup>4</sup> Actualmente podemos señalar que esta actividad permitió una acumulación de capital en manos de un sector privado de la pesca desde los años cincuenta, y hoy en día esta acumulación está permitiendo a empresarios pesqueros invertir en la industria turística, por lo menos en el estado de Yucatán en la franja noroccidental del litoral yucateco.



**Figura 1. Comparativo de producción de las especies más importantes (en volumen registrado) durante el periodo 1976-2006 en el Estado de Yucatán (SAGARPA, 2006).**

halagüeño si se sabe que durante un periodo de seis meses (julio a diciembre) los ingresos por la pesca de pulpo y langosta permiten a los pescadores contar con ingresos suficientes para cubrir necesidades como mejoramiento de vivienda, pago de estudios de los hijos en otras comunidades y entretenimiento familiar; las especies de escama y algunos crustáceos, que son explotados sin restricción durante los meses de enero a julio, se consideran la pesca básica que provee parte del ingreso diario que les permite sufragar los gastos básicos de sus hogares.

La apertura del mercado europeo para el pulpo de la región estimuló mejoras en la infraestructura pesquera, y actualmente es una de las especies que soporta la actividad pesquera en el estado. En la información referente a la producción o captura registrada durante el periodo 1976-2006, se advierte el incremento significativo del 60% de la producción de pulpo en el año 1996 respecto a la registrada en 1995 (Fig. 1). Este aumento en la captura del molusco se ha explicado asociándolo al evento climatológico de los huracanes Ópalo y Roxana en octubre de 1995<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Con respecto a la flota pesquera de los últimos diez años, destaca que durante el año de 1997 se incrementó en un 20% la flota mayor y en un 40% la flota menor. Lo anterior obedeció al aumento del precio del pulpo registrado durante la temporada de 1996 en aproximadamente 100%, lo que incitó a la adquisición de embarcaciones en la lógica de que si aumentaba la flota se incrementarían los volúmenes de captura del molusco durante la temporada de 1997; lo cual no sucedió (Gavaldón, 2004).



Como se puede observar en la figura 1, la caída en la captura de mero coincide con un aumento en las capturas de pulpo. Como ya apuntamos, si se eliminan los registros de pulpo en la captura global estatal, la tendencia es decreciente.

## **De las oficinas de la SEPESCA a la SEMARNAP y a la SAGARPA: ¿Fragilidad en las estructuras institucionales del sector pesquero?**

En el apartado anterior mostramos dos condiciones extremas relacionadas con las relaciones de producción: abundancia y escasez de los recursos pesqueros. En este apartado señalaremos algunas de las implicaciones que para el sector pesquero han tenido los cambios de administración, sobre todo, desde la eliminación en 1994 de la Secretaría de Pesca (creada en 1982). A propósito, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo en 2007 sometió a la LX Legislatura del Senado de la República una iniciativa para crear la Secretaría de Pesca y Acuacultura (<http://www.senado.gob.mx>)

¿Estos cambios en las acciones administrativas relacionados con la actividad pesquera implican una fragilidad de las estructuras institucionales?

La estructura administrativa encargada del sector pesquero tiene su raíz en los esquemas agrarios, al igual que en otros países. En la década de los setenta el Estado se convierte en el principal impulsor y administrador de los recursos pesqueros del país. Sin embargo, la formación de cooperativas y las formas de administrar el acceso a los recursos pesqueros fueron implementadas a la manera de la reforma agraria: proceso institucional del cambio social en México con la repartición de las tierras a los campesinos como resultado de sus luchas agrarias desde 1917. A pesar de que el mar no podía ser parcelado como la tierra, se trasladaron los esquemas de intervención a los medios marinos con el impulso, formación y administración de las organizaciones sociales (Bretón y López, 1989 en Fraga y colaboradores, 2000).

Entre estas iniciativas del Estado, en el primer Plan de Desarrollo Pesquero (1977-1982) encontramos, según algunos, los principales impulsos en la descentralización de funciones en la pesca; sus objetivos esenciales consistían en aumentar la producción para el consumo popular, la creación de nuevas alternativas económicas para la población del campo a través de la acuacultura, y la generación de empleos y divisas. Para principios de 1980 la pesca ocupaba el cuarto lugar entre las exportaciones nacionales (Ocejo, 1982; Alcalá, 2003).

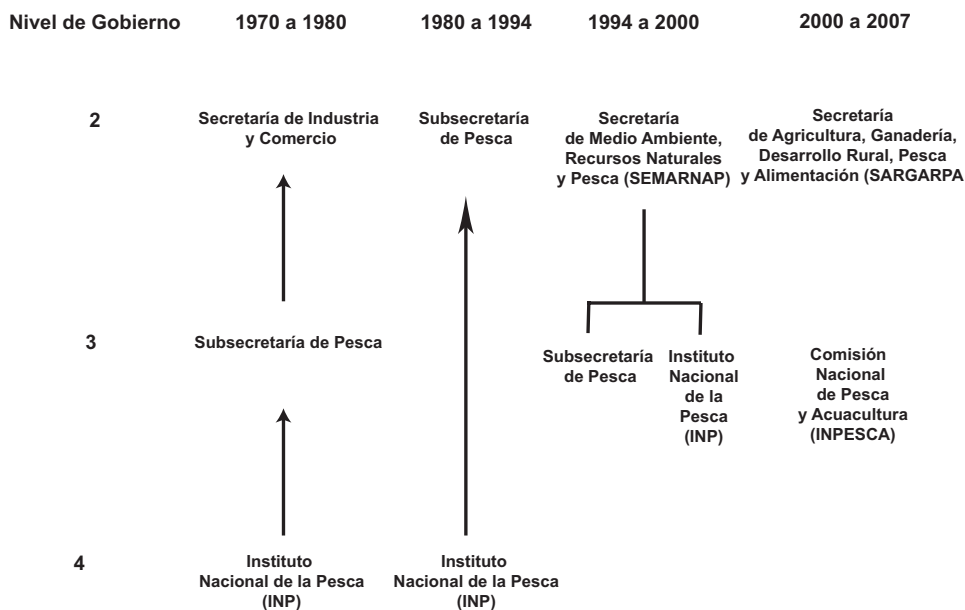
La Subsecretaría de Pesca, que era parte de la Secretaría de Industria y Comercio, desapareció dando paso en 1982 a la Secretaría de Pesca como organismo independiente. No obstante, esta secretaría tuvo una duración de dos períodos sexenales de



gobierno federal hasta desaparecer en 1994, causando fuertes impactos en los diferentes sectores productivos pesqueros (ver figura 2).

En Yucatán, al igual que en los otros 16 estados costeros en México, se creó en 1976 la Dirección General de Regiones Pesqueras, es decir, cada estado contaba con su Jefatura de Pesca -ubicada en el puerto principal- que dependía de la Subsecretaría de Pesca, la cual a su vez dependía de la Secretaría de Industria y Comercio.

Cada Jefatura de Pesca estaba encargada de llevar los registros de la actividad pesquera, y operaba en un local propio o en el domicilio particular del Jefe de Oficina con el objetivo de abaratar costos administrativos. Esta estructura administrativa, incluida la correspondiente a las delegaciones estatales de la posteriormente creada Secretaría de Pesca, permitió generar la información más detallada de la actividad pesquera, y creó un clima de confianza entre los pescadores y encargados de registrar



Fuente: Modificado de Hernández y Kepton, 2003 (el nivel uno haría referencia al Ejecutivo Federal)

**Figura 2. Cambios institucionales de las agencias de gobierno a cargo del manejo pesquero y la ciencia (1970-2007).**

y vigilar la actividad. Esta confianza se perdió en 1994 cuando desaparece la Secretaría de Pesca y pensionan a los Jefes de Oficina. De suerte que en cada sexenio la atención del sector pesquero transita de una secretaría a otra: de la SEMARNAP (1994-2000) a la SAGARPA (2000-2007).

De acuerdo a los registros de la Secretaría de Pesca, el periodo de los años setenta fue el de mayor impulso a las cooperativas pesqueras, mediante el otorgamiento de créditos para adquirir flotas con mejores y más sofisticados equipos de navegación e implementos pesqueros. Se fomentaron grandes paraestatales para la comercialización y procesamiento de los productos marinos provenientes de las cooperativas. Se instituyó para el sector pesquero (privado y social) el BANPESCA: un banco de desarrollo para la actividad pesquera que fue eliminado a finales de los años ochenta y su deuda fue absorbida por el Fondo Instituido en Relación con la Agricultura (FIRA-Banco de México).

Algunos funcionarios públicos y pescadores opinaron que BANPESCA como institución financiera se concentró en la flota mayor y en los centros de acopio y maquiladoras, dando preferencia a los empresarios privados, lo que generó el incremento de la cartera vencida y la disminución de liquidez (Gavaldón, 2004).

La SEMARNAP, de la cual pasó a formar parte el sector de la pesca a principios de 1995, fue calificada de frágil por Alcalá (2003), argumentando que enfocó sus esfuerzos en consolidar la importancia del medio ambiente y su cuidado y conservación en el contexto nacional, relegando a un tercer o cuarto lugar el tema central de la pesca. El balance central que hace la autora sobre esta transición se puede advertir en la siguiente frase: “El enfoque del medio ambiente y la naturaleza tienen un valor de cambio y de que es a través de la coerción (multas por incumplimiento, vedas, retiro de apoyos financieros) como puede frenarse el deterioro ecológico, es una perspectiva a corto plazo” (Alcalá, 2003:78). Sumado a lo anterior, la PROFEPA (Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente), creada en el mismo periodo Zedillista como órgano descentralizado de la SEMARNAP, no tiene ni la infraestructura ni la capacidad institucional adecuada para hacer frente a los retos de múltiples sectores, no sólo del pesquero.

Esta fragilidad institucional de cambio de secretaría ocasionó, entre otras consecuencias, un marcado desconcierto entre los pescadores, además de contradecir el discurso y la práctica de velar por el bienestar de la naturaleza y fomentar la extracción del recurso pesquero, es decir, se

dejaba desprotegido a un sector productivo amplio, con estrategias de acción diversa que enfrentan a fuerzas asimétricas (pescadores y empresarios) sobre todo en lo concerniente a la comercialización de los productos marinos.

El paso del sector pesquero a la SAGARPA (2000-2007) no ha producido grandes cambios a favor de los pescadores ni de la protección del recurso pesquero. Sigue vigente lo que señaló y enfatizó Zedillo hace una década: *“Estamos frente a una actividad sumamente delicada y crítica, que deja de ser fuente de bienestar, ingresos y de oportunidades; no podemos seguir manejando esta actividad con los criterios con los cuales manejamos otras actividades económicas”* (ibídem).

La desarticulación entre producción, conservación y protección de recursos es evidente desde 1994, como lo reconocen las mismas autoridades federales y estatales: “... esto ha ocasionado la desarticulación con las políticas pesqueras, ya que por un lado tenemos a la SAGARPA fomentando el desarrollo de esta actividad y por otra tenemos a la SEMARNAT tratando de desarrollar políticas encaminadas a la protección de los recursos marinos” (SEMARNAT, 2006b).

En este contexto, es importante retomar los argumentos que maneja el grupo parlamentario que sometió la iniciativa de ley para desincorporar de la SAGARPA a la CONAPESCA (Comisión Nacional de Pesca): “La realidad es que la CONAPESCA desde que nació ha tenido severas limitaciones en su actuación, debido a que no queda clara en su estructura orgánica la forma en que se aplica el principio de legalidad en el ejercicio de sus funciones, además de las deficiencias presupuestales, patrimoniales, de recursos humanos y materiales para cumplir con sus responsabilidades, así como su evidente falta de capacidad de gestión dentro de la propia Administración Pública Federal” (Obregón, 22 de marzo, 2007).

La propuesta anterior se enmarca dentro de procesos de descentralización a partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que adicionó en su artículo 73 la fracción XXIX-L<sup>6</sup>. Es decir, para ordenar, fomentar y regular el manejo integral y el aprovechamiento sustentable de la pesca y la acuacultura, considerando los aspectos biológicos, tecnológicos, ambientales y productivos, se requiere de una autoridad en la materia que aplique los principios constitucionales para coordinar las acciones del gobierno federal con las acciones de los demás órdenes de gobierno.

En el documento de la OECD (2006) sobre “Política Agropecuaria y Pesquera en

<sup>6</sup> Revisando los registros históricos nos percatamos que el aumento de la disponibilidad de las dos especies trajo consigo un beneficio adicional relacionado con el impacto económico de la producción, ya que el precio del pulpo tuvo un aumento de casi el 100% del año de 1995 a 1996.

México”, se señala que la descentralización del poder de toma de decisión y la responsabilidad de administración se ha iniciado y continúa a un ritmo muy precavido. Una de las principales acciones de este proceso fue la reubicación de la CONAPESCA al puerto de Mazatlán en 2001, acompañada del establecimiento de las oficinas regionales del INP. Señala el documento que un proceso de regionalización de la pesca tiene el potencial de mejorar la transparencia, aumentar la participación de los actores interesados, ampliar los programas de procuración y dirigir mejor el financiamiento para las labores de investigación y apoyo; pero, advierte, esto requerirá de una estructura institucional robusta y adaptable.

Como podemos observar en el documento de la OECD (2006), el proceso de descentralización de los acuerdos institucionales se da manera fortuita y no hay una orientación clara con respecto a la intención del gobierno. Surge una interrogante ante este escenario: ¿Por lo menos, la experiencia de la SEPESCA podrá rescatarse considerando las ventajas y desventajas que tuvo a lo largo de dos sexenios? ¿Llevará a la actividad pesquera a procesos de descentralización para beneficio de los pescadores? ¿Se incrementará la corrupción en las autoridades estatales y aún más a nivel municipal? Las respuestas a estas interrogantes no las podremos obtener hasta no ver consolidado el proceso de descentralización a nivel estatal y municipal.

La iniciativa de ley del 2007 contempla la justificación de la necesidad de convertir a la CONAPESCA en secretaría federal, ya que por ser un órgano desconcentrado ha “impedido que contribuya eficientemente al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en específico del Programa Nacional de Pesca y Acuicultura, lo cual ha repercutido en la situación de los pescadores y acuicultores del país, quienes son los afectados directamente” (Obregón, 2007).

A lo que se podría aspirar en el presente período presidencial (2006-2012), es a tener una clara visión para aprovechar el poder del mercado y asignar recursos de manera eficaz para reforzar la viabilidad económica y las capacidades de ajuste del sector pesquero. Otros mecanismos basados en el mercado, como la administración en la comunidad, sobre todo, de especies sedentarias entre las que se encuentra la langosta, se vislumbran como alternativas que, si bien se podrían seguir discutiendo, es necesario implementar si tenemos presente que las fuerzas del mercado se concentran en otros países, sobre todo en Japón y Estados Unidos que son los principales compradores de los productos pesqueros (*cf.* Salas *et al.*, 2005).

En el documento de la OECD se señala que el uso de cuotas individuales transferibles de esfuerzo parece estar ya en la agenda de reajustes del sector pesquero mexicano, porque supuestamente han sido exitosas en los países de la OECD. No obstante, estos planteamientos pierden de vista que sin un sistema de vigilancia adecuado y disponibilidad de sustento técnico para evaluar la abundancia de los recursos, estas

medidas no funcionan apropiadamente, mucho menos, sin la participación directa de los usuarios locales.

En el marco de estas reflexiones no podemos dejar de lado que desde que se intensificó el discurso ambiental y conservacionista en la década de los noventa, los recursos comunes o de bienes públicos como el agua, los bosques, la pesca y las áreas naturales protegidas acapararon la atención de los gobiernos nacionales y de las agencias internacionales para el desarrollo. La intrincada mirada del debate académico y político sobre qué tipo de desarrollo necesitamos para no arriesgar nuestro futuro común encontró un nicho propicio con el concepto de “desarrollo sustentable”; nicho que no logró el concepto predecesor de “ecodesarrollo” y que para el caso de las pesquerías tiene ya una larga trayectoria de debates, aciertos y desaciertos (Fraga, 1999).

Es en este marco del desarrollo sustentable que se persiste en regularizar el sector pesquero en aspectos básicos o los llamados ordenamientos ecológicos territoriales (marinos, costeros, terrestres). En relación con la regularización de las especies marinas se elaboró la Carta Nacional Pesquera en el 2000, y actualmente está en proceso de revisión la Ley de Pesca de 2004 (La nueva Ley de Pesca se dió a conocer en 2007).

Si bien por una parte existen buenos instrumentos de regulación y administración pesquera, por la otra tenemos una actividad social y económica regulada por instituciones sociales regidas por un entramado de reglas y comportamientos individuales y un régimen de acceso libre que ubican a la actividad pesquera como uno de los más complejos sistemas humanos.

¿Qué implicaciones tiene esta fragilidad institucional para el caso de Yucatán? ¿Qué implicaciones tiene para desarrollar un proceso de descentralización? Tal vez la respuesta puede enmarcarse en los tres escenarios que señala Salas y colaboradores (2006) respondiendo a la pregunta: ¿Hacia dónde van las pesquerías de Yucatán?

- 1) Si las pesquerías persisten en las condiciones actuales será evidente en el corto plazo la falta de rentabilidad.
- 2) Si se implementan sistemas de regulación astringentes al control estricto de acceso a los recursos para rehabilitar los stocks y con los costos sociales que esto implique, los conflictos pueden generarse en el corto y mediano plazo.
- 3) Asumir la implementación de programas de manejo integral, los cuales requieren enfoques adaptativos con esquemas de manejo real y efectivo (Salas *et al.*, 2006).

Sin duda este último escenario demanda la búsqueda de mecanismos de gobernanza que de alguna manera están debatiéndose, aunque no sabemos si pueden con-

vertirse en una realidad y expandirse entre los actores locales. Por ejemplo, en 2006, en el marco del Foro sobre Desarrollo Sustentable en Yucatán para el Siglo XXI, la mesa de pesquerías y costas, con 23 representantes de la academia, el gobierno, la industria pesquera y organizaciones pesqueras, enfatizó la necesidad de reglamentaciones estrictas, un mayor financiamiento al sector pesquero, la necesidad de un manejo integral de los recursos de la franja costera de Yucatán -el tercer escenario que plantean Salas y colaboradores-, y un mayor peso a nivel institucional del sector pesca. Las interrogantes que surgen de este contexto son: ¿Cuál será la capacidad institucional para administrar los recursos pesqueros, si en la nueva iniciativa de ley se demuestra que la Comisión Nacional de Pesca carece actualmente de esta capacidad? ¿Qué nuevos esquemas institucionales se avocinan para el sector pesquero? ¿Cuáles serán los retos para un verdadero proceso de descentralización?

Actualmente encontramos una situación más difícil y más deplorable, con más pescadores emigrando a la industria de la construcción (principalmente a Playa del Carmen y Cozumel) y una débil esperanza hacia un turismo que no producirá alimentos, mucho menos bienestar económico como lo produjeron los 30 años de bonanza pesquera en Yucatán para amplios sectores y, más aún, para los 17 permisionarios y armadores de la pesca en la región. En nuestras entrevistas con los pescadores de Yucatán advertimos que lo que se incrementa es la necesidad de empleos y de oportunidades que nunca llegan, modos de vida sustentables que la investigación y las políticas públicas deberían apostar, trabajando colaborativamente.

## Conclusión

Los cambios institucionales en la administración y dirección de las políticas pesqueras durante los últimos 15 años, como bien señala el documento de la OECD, han puesto en riesgo la sostenibilidad de los recursos y la economía del sector en el largo plazo. De conformidad con el sistema político mexicano, dichos cambios son hasta cierto punto inevitables por los nuevos planes que se implantan con cada cambio de administración. Las políticas a principios de los años noventa no proporcionaron un ambiente regulatorio que estimulara un sector pesquero sostenible, por el contrario, obstaculizaron las perspectivas económicas.

El sector pesquero mexicano depende de una estructura institucional en la que se desarrollan y se ponen en marcha las decisiones de política para las reformas involucradas. En este sentido, la incorporación de CONAPESCA como subsecretaría a la SEMARNAP y luego a la SAGARPA revela el poco peso que tiene el sector de la pesca en

el gobierno federal, de manera que este sector tiene que competir con otros sectores productivos para ser escuchado dentro de una secretaría general. Estas preocupaciones se agravaron con el cambio de sede de la CONAPESCA de la Ciudad de México a Mazatlán en 2001. Esta reubicación aproxima el proceso de toma de decisión a algunas de las comunidades interesadas, pero no a todas: ¿qué tanto les interesa a los funcionarios de Mazatlán regular los crustáceos de Yucatán que son fuente de subsistencia y de ingreso para las familias marginales que viven en las periferias de los puertos pesqueros? Por mucho tiempo la región del Pacífico (al proporcionar casi el 60% de la producción nacional) ha recibido mayor atención que la zona del Golfo-Caribe, en la que se encuentra Yucatán.

Con todo, se debe continuar con la descentralización de los acuerdos institucionales. Por ahora, el proceso de descentralización es algo fortuito y no hay una orientación clara del gobierno federal para fortalecerlo. Se requiere un plan claro y un compromiso apropiado de financiamiento, con miras a aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación y autoridad de los actores interesados.

Para que el proceso de descentralización sea efectivo es preciso involucrar a las comunidades en la tarea de desarrollar una mejor gestión de las zonas costeras pesqueras. Asegurando una amplia participación de los interesados (incluyendo las ONGs ambientalistas y los grupos comunitarios, así como los representantes de los pescadores), la administración regional podrá ser representativa, transparente, responsable y sensible, reconociéndoles a los pescadores facultades dentro del sistema y, por ende, en la toma de decisiones. En general, los beneficios de la toma de decisión descentralizada radican en una mejor aportación de los actores interesados al análisis científico y de regulación, una mayor aceptación de los reglamentos, además de costos de procuración potencialmente menores. Estos procesos han mostrado ser eficientes en otras regiones (Berkes *et al.*, 2001; Jentoft 2000).

Algunas iniciativas se han dado en esta dirección, por ejemplo, el proceso de descentralización (1977-1982) que se desarrolló junto con el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero estableció las bases de organización de las delegaciones federales para crear las Unidades de Producción Pesquera, con programas de organización y capacitación en beneficio de las comunidades pesqueras a nivel estatal (Soberanes, 1994).

Diez años después, como bien señala el representante de la Comisión Nacional de Pesca (Alcántar, 2007), “aún se notan debilidades del sistema, que no permiten aterrizar eficientemente este proceso de descentralización. Algunos casos exitosos comprenden el otorgamiento de facultades a ciertos estados para la administración y otorgamiento de permisos de pesca deportivo-recreativa a través de convenios de colaboración entre ambos órganos de gobierno, siendo el Estado quien recibe los



beneficios de los derechos de acceso para que reinvierta estos recursos en el sector. Los programas de acuacultura rural se han manejado dentro del mismo marco. Y una forma de involucrar a los usuarios ha sido a través de los Consejos Estatales de Pesca y Acuacultura; el propósito de estos comités es tomar decisiones conmensuradas. Sin embargo, una de las limitaciones que enfrenta este proceso de descentralización, involucra la limitada capacidad (logística, humana e infraestructura) con que cuentan los gobiernos estatales para asumir los retos que acompañan este proceso de descentralización, es decir, responsabilidades y facultades; sin respaldo logístico limitan los alcances del proceso y pierde credibilidad, o lo que es peor, desinterés por parte de los representantes del gobierno estatal para involucrarse más. Las actividades y disposiciones de los actores políticos en este contexto, son determinantes” (V. Alcántar, com. per.).

Los puntos de vista de los representantes de gobierno en relación con los procesos de descentralización son poco conocidos, y cobran poco eco entre un sexenio y otro. Por ejemplo, en el problema de la veda impuesta a la carnada para la pesquería del pulpo en Yucatán, sobre todo del cangrejo “maxquil”, se ha impugnado y se ha señalado la necesidad de descentralizar la toma de decisiones, tal como lo exigió un funcionario público:

“En tanto sea el gobierno federal el que concentre la capacidad de decisión para el otorgamiento del permiso, el establecimiento de vedas o de cuotas, esto no camina porque de entrada al gobierno federal no le interesa las pesquerías locales. ¿El maxquil en las oficinas centrales de pesca en Mazatlán? No existe. Ellos están preocupados por huachinango y camarón, langosta, abulón, sardina, atún... ahora, ¿el maxquil?, ¿la chivita?... son cosas que no se les pasa por la cabeza. Y nunca van a generar decisiones que permitan la apropiación del recurso para un conflicto que es más fácil para el gobierno central establecer una veda de carácter permanente que intentar administrar una pesquería local. Lo que pasa es que la ley actualmente no permite una salida alternativa... el maxquil ¿dónde se usa, dónde se captura? Es una carnada para pulpo, no se usa para consumo humano, se usa estrictamente en Yucatán, un poco en Campeche. ¡¡Pues, que lo administre el gobierno del Estado de Yucatán!!... con los criterios que se establezcan entre ellos y Yucatán” (entrevista al ex delegado de la SEMARNAP, 2004, com. personal).

Ante este panorama, formulamos algunas de las interrogantes que dejamos como espacio para la reflexión, discusión y análisis posterior sobre el importante papel de la descentralización en la actividad pesquera: ¿Cómo descentralizar pesquerías locales bajo el cobijo de una ley que no obstante ser federal solamente beneficia a una región en particular? ¿Cómo promover una descentralización que responda de manera adecuada a las demandas de la población, cuando el sector pesquero ha



tenido poco peso político? ¿Cómo promover una efectiva descentralización de la actividad pesquera, cuando los pescadores que exponen sus vidas en alta mar son los menos consultados para la toma de decisiones en el co-manejo de los recursos pesqueros? ¿La descentralización permitirá generar nuevos esquemas de concordancia entre bienestar económico y conservación del recurso pesquero?

No olvidemos que en las relaciones de producción, los estilos de vida y los macro-procesos mundiales no pueden estar fuera de nuestro contexto de análisis. Por ejemplo, en Yucatán la brecha generacional separa a los pescadores más viejos de los más jóvenes; los jóvenes están inmersos en una economía de sobre-consumo que los lleva, entre otros escenarios, a exponer sus vidas en el buceo de captura de langosta, con el riesgo de morir o quedar paralíticos o con daños cerebrales irreversibles por no utilizar los equipos apropiados, ni conocer las reglas elementales de la actividad como el tiempo y la profundidad de inmersión recomendados. Es necesario entender esto en el marco de las estrategias de subsistencia, y de acumulación, no solamente para los pescadores que arriesgan sus vidas, sino para los permisionarios de la pesca convertidos en verdaderos hacendados del mar. En Yucatán, año con año las compresiones cobran vidas de jóvenes pescadores en aras de un “buen precio” del producto en dólares; la mayoría arriesga la vida para mantener una familia, y otros motivados por las bondades del sobre-consumo. En cambio, para los grandes permisionarios que no arriesgan la vida, las condiciones actuales de la pesca les ofrecen una cada vez mayor acumulación de capital para la compra de más embarcaciones, terrenos, viviendas, marinas y hoteles. El complejo proceso de descentralización de funciones, poder y recursos financieros tiene que considerar las escalas y tiempos de la actividad pesquera y a aquellos que la practican: pescadores, permisionarios, empresarios, armadores, intermediarios, administradores e investigadores.

La descentralización no es únicamente cuestión de ordenamiento territorial y redefinición de instancias administrativas sino más bien de modificación de relaciones de poder entre varios grupos de actores

## Bibliografía

- Alcalá, G., 2003. Políticas Pesqueras en México (1946-2000). Contradicciones y Aciertos en la Planificación de la Pesca Nacional. El Colegio de México, CIESAS y El Colegio de Michoacán. México, D. F.
- Beltrán, E., 1961. Los Recursos Naturales Renovables. Gobierno de México.
- Berkes F., R. Mahon, P. McConney, R. Pollnac y R. Pomeroy, 2001. Managing small-

- scale fisheries. Alternative directions and methods. International Development Research Centre. Ottawa, Canada.
- Bretón, Y., y E. López Estrada, 1989. Ciencias sociales y desarrollo de las pesquerías: Modelos y métodos aplicados al caso de México. INAH, México, D. F.
- Chenaut, V., 1986. Los pescadores de la Península de Yucatán. Ediciones de la Casa Chata. México, D. F.
- Delegación de Pesca, 1977. Estadísticas del sector, datos preliminares. Mérida, Yucatán.
- Fraga, J., 1991. Capacitación de campesinos de la costa. Para qué y para quién. En: Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán. No.177, Abril-Mayo-Junio de 1991. Mérida.
- Fraga, J., 1992. El Proceso de Emigración hacia la Costa de Yucatán. Estudio de cuatro puertos del Litoral Yucateco. Estudio Final de Proyecto. AMEP-CINVESTAV. Diciembre de 1992. Doc. de Circulación Interna.
- Fraga, J., 1993. El proceso de emigración hacia la costa de Yucatán y sus efectos socioculturales. Estudio de caso en Celestún y Sisal. Tesis de maestría en Antropología Social, Facultad de Antropología de la UADY, Mérida, Yucatán (no publicada).
- Fraga, J., N. Echeverría, F. Aguilar, y J. Hirose, 2000. Evaluación social del corredor costa norte de Yucatán. Banco Mundial-CBM.
- Fraga, J., y M. D. Cervera, 2003. Una aproximación al paisaje costero en el área maya. CICY-Academia Mexicana de Ciencias.
- Fraga, J., 2004. Pesquerías y movimientos de población en la costa de Yucatán. COASTFISH, 2004. Pesquerías Costeras en América Latina y el Caribe: Evaluando y manejando acciones. 4-8 de octubre del 2004, Mérida, Yucatán, México.
- Gatti, L. M., 1986. Los pescadores de México. Ediciones de la Casa Chata, México, D. F.
- Gavaldón, A. C., 2004. Hogares, pesca e instituciones. Estudio de caso en un puerto yucateco. Tesis de maestría en Ecología Humana, CINVESTAV, Mérida, Yucatán (no publicada).
- Hernández A., y W. Kempton., 2003. Changes in fisheries in Mexico: Effects of increasing scientific inputs and public participation. *Ocean and Coastal Management*, 46: 507-526.
- Instituto Nacional de Ecología (INE), 1999. La gestión ambiental en México. México, D. F.
- Jentoft, S., y B.J. McCay, 1995. User participation fisheries management lessons from international experience. *Marine Policy*, 22(4-5):423-436.

- Lebrecque, M. F. y Y. Breton, 1982. "La organización de la producción de los mayas de Yucatán. México: Instituto Nacional Indigenista.
- Le Bail, J., 1987. Les Relations halieutiques internationales du Mexique, Études Internationales. Vol. XVIII, No.1:71-82.
- Mexicano-Cíntora G., C. Leonce-Valencia, S. Salas y M. E. Vega-Cendejas, 2007. Recursos Pesqueros de Yucatán: Fichas técnicas y referencias bibliográficas. Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN. (CINVESTAV) Unidad Mérida. 1ª. Edición. Mérida, Yucatán, México, 150 p.
- Morales H. 1999. El rol de las organizaciones de los pescadores artesanales en América Latina. En Realidad y perspectivas de la pesca artesanal en América Latina y el Caribe, pp. 102-107. Venezuela.
- Novedades de Yucatán, 1999. Naufraga la pesca; dos años de espera (nota periodística de Daniel Barquet), 20 de noviembre. Mérida, Yucatán.
- Obregón Esparza, F., 2007. Senado de la República LX legislatura. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría de Pesca y Acuacultura. <http://www.senado.gob.mx>
- Ocejo, M. T., 1982. La actividad de diseño en el sector pesquero. Reporte de investigación. UAM-Azacapotzalco. México D. F.
- OECD, 2006. Política agropecuaria y pesquera en México. Logros recientes, continuación de la reformas. México D. F.
- OEIDRUS, 2004. Resumen de resultados del padrón de embarcaciones de pesca ribereña 2003, en línea. Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS) [Consulta: mayo de 2007]. <<http://www.oeidrus.yucatan.gob.mx/Productos/Padrones/archivos/ResumenPadronPesqueroAgo2003.pdf>>
- Paré, L., y J. Fraga, 1994. La costa de Yucatán y su vulnerabilidad ambiental, Ed. IIS-UNAM, México, D. F.
- Quezada, D. R., 1993. Las unidades de producción pesqueras ejidales en Yucatán. Ph. D. Dep. Anthropologie, Université Laval.
- SAGARPA, 2004. Datos estadísticos sobre el sector pesquero en Yucatán. Administración de pesquerías. Mérida, Yucatán.
- SALAS, S. Y R. TORRES, 1997. Factors affecting management in a Mexican fishery, p. 767-771. In: D.A. Handcock, A. Smith, A. Grant and J. P. Beumer (eds.) Developing and Sustaining World Fisheries Resources. The State of the Science and Management. CSIRO, Australia.

- Salas, S., Bello, J. Ríos, V. Cabrera, M. A., Rivas R. y A. Santamaría, 2005. Programa Maestro del Sistema-Producto de las pesquerías de langosta en Yucatán. CONAPESCA-SAGARPA-CINVESTAV, Mérida, Yucatán.
- Salas, S., Mexicano, G., y M. Cabrera, 2006. ¿Hacia dónde van las pesquerías en Yucatán? Tendencias, Retos y Perspectivas. CINVESTAV, Mérida, Yucatán.
- Secretaria de Pesca. 1993-1994 Anuarios Estadísticos. Delegación Yucatán.
- SEMARNAT, 2006b. Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas de México. Estrategias para su Conservación y Uso Sustentable, México, D. F.
- Soberanes, F. J. L., 1994. Historia contemporánea de la legislación pesquera en México, p. 1-25. *In*: González, O. M. y M. A. Garita. (coordinadores). El régimen jurídico de la pesca en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie “G” Estudios doctrinales. No. 150.

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

# La actividad turística internacional y su repercusión en la población de Quintana Roo

*Bonnie Campos, Ligia Sierra y Yuri Balam*

## Introducción

Quintana Roo es un territorio que abarca 51 mil kilómetros cuadrados, dividido políticamente en ocho municipios: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Benito Juárez, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas, Cozumel y Solidaridad. Según cifras del INEGI, al cuarto trimestre del 2006 en Quintana Roo vivían un millón 192 mil 338 personas, de las cuales, 49.12% eran mujeres y 50.88% hombres. En este territorio la dinámica de crecimiento poblacional ronda en el 4.7% anual, lo que representa una disminución ya que en el 2005 esa tasa fue de 5.2%; situación asociada a los fenómenos meteorológicos.

La población económicamente activa (PEA) de Quintana Roo para el año 2006 fue de casi 582 mil 873 personas, de las cuales, sólo 14 mil 960 estaban desocupadas, es decir, un índice de desocupación de 2.56%, el cual es menor a la media nacional (3.60%). Estos datos revelan la estabilidad laboral en la entidad.

Durante 2006, Quintana Roo registró una inversión de 155 millones de dólares provenientes de empresas extranjeras, lo que equivale a 26.6% de la inversión captada por los estados del Golfo y el Caribe de México. Además, más de 2 mil empresas asentadas en la entidad son de capital extranjero.

En cuanto al turismo, tan sólo cuatro rubros de este sector representan un mercado de consumo superior a los 800 millones de dólares. La entidad aporta el 33% del total de divisas que ingresan a México por la actividad turística, que en 2006 generó

ingresos por más de 3,864 millones de dólares. Quintana Roo es uno de los principales destinos del turismo nacional y extranjero, el cual genera una afluencia de 10 millones de turistas que llegan a los cuatro destinos de cruceros de la entidad. Cuenta con una gran infraestructura de servicios con más de 64 mil cuartos de hotel (equivalentes a 12% de las habitaciones de todo el país), que van desde pequeñas posadas hasta hoteles de gran turismo, así como grupos de restauranteros, arrendadoras automotrices, agencias de viajes, casas de cambio y servicios financieros, entre otros.

A continuación se presenta la Tabla 1 con los indicadores que maneja oficialmente la Secretaría de Turismo de México, la cual ejemplifica con claridad la manera como el turismo masivo ha sido el elemento fundamental para el desarrollo del estado y lo seguirá siendo en el futuro.

**Tabla 1. Derrama económica en los principales destinos turísticos del Caribe mexicano, 2003-2004.**

Destino	Derrama económica en millones de dólares (EUA)	
	2003	2004
Cancún	\$2,708,913	\$2,064,64
Cozumel	\$417,26	\$454,92
Riviera Maya	\$1,292,01	\$1,540,82
Isla Mujeres	\$38,99	\$53,32
Chetumal	\$18,21	\$24,87
Total estatal	\$3,803,52	\$4,138,57
Tipo de cambio por dólar	\$10.76 pesos	\$11.29 pesos

Destino	Gasto promedio por visitante en el año 2003	
	Turismo convencional	Turismo de cruceros
Cancún	\$611.00	-----
Cozumel	\$538.00	\$82.00
Riviera Maya	\$630.00	\$82.00
Isla Mujeres	\$266.00	-----
Chetumal	\$80.00	-----

El Estado de Quintana Roo cerró el año 2006 con una tendencia al crecimiento del turismo de masas. La afluencia de turistas se incrementó respecto a los años 2004 y 2005, así como la derrama generada y la ocupación hotelera, como se puede ver en la Tabla 2<sup>1</sup>.

Es un hecho que la inversión turística en Quintana Roo ha generado una expansión espacial del turismo en masa que prefiere los espacios periféricos a las aglomeraciones urbanas. La mayoría de las costas, particularmente en los trópicos, forma parte de regiones con una economía agraria o de pesca en pequeña escala, de suerte que las consecuencias de la expansión acelerada de instalaciones turísticas son evidentes: la potencial explotación de recursos naturales, la infraestructura, las conexiones en el mercado, las relaciones con la población establecida y las influencias socio-culturales ejercidas sobre ella (Hiernaux, 1989:77).

Es a partir de los años setenta cuando se inician las inversiones masivas en el estado durante el sexenio del presidente Luis Echeverría con la creación de FONATUR (Fondo Nacional de Fomento al Turismo). Cancún es un claro ejemplo de que la base de la evolución turística se da a partir de la iniciativa del Estado de construir infraestructura de carreteras y aeropuertos (Hiernaux, 1989:81). Otro ejemplo es Cozumel, considerada una isla turística con grandes inversiones internacionales por el turismo de cruceros, si bien, la construcción del aeropuerto no respondió al turismo, sino para alojar una base aérea en la Segunda Guerra Mundial por su importante posición geográfica.

**Tabla 2. Derrama generada y ocupación hotelera en Quintana Roo 2004 - 2006.**

<b>Año</b>	<b>2006*</b>	<b>2005</b>	<b>2004</b>
Turistas	1,238,737	1,208,124	1,358,434
Derrama en millones de dólares	798.31	750.91	814.83
Ocupación	73.6%	69.79%	76.05%

\* Proyección calculada para los meses de julio y agosto. Fuente: Secretaría de Turismo.

<sup>1</sup>“Afluencia a Quintana Roo y comparativo”. Novedades de Quintana Roo, Cancún, Q. Roo, martes 11 de julio de 2006, p. 10



Quintana Roo -Cancún-Riviera Maya-Costa Maya- representa la creación de una zona turística por iniciativa del Estado en lo que respecta a planeación integral, contratación de capitales y construcción de infraestructura.

Los objetivos que se pretenden alcanzar con este tipo de inversiones son:

- 1) Ganar turistas extranjeros y, por ende, percibir una cantidad mayor de divisas.
- 2) Contribuir a la descentralización de actividades económicas y mejorar así la estructura regional en los espacios periféricos.

El otro elemento que adquiere importancia son las corrientes migratorias hacia los nuevos centros turísticos, como se señalará con más detalle.

## **Antecedentes históricos<sup>2</sup>**

La historia migratoria del Estado de Quintana Roo muestra un encadenamiento de acontecimientos que van de los años cuarenta a la actualidad. El proceso de crecimiento y consolidación genera condiciones de desigualdad regional y de un desequilibrio en el desarrollo económico.

El origen de Cancún como polo de desarrollo turístico y la definición de estado en 1974 de lo que era el territorio de Quintana Roo han generado en el entorno social y natural modificaciones significativas, que van desde el crecimiento de la infraestructura hasta la devastación de espacios naturales justificada por la necesidad de servicios.

Las políticas económicas y socioculturales del país parten del centro de la federación hacia los territorios estatales y municipales. La política económica se sustentó durante mucho tiempo en dos criterios: 1) el proteccionismo económico que desincentivaba la importación y orientaba la producción y el consumo hacia la exportación; 2) la consolidación del país como nación independiente y posrevolucionaria que miraba como objetivos primordiales la construcción de la identidad nacional, la definición del territorio y sus fronteras estables y el control de los diversos recursos naturales. Más recientemente, a fines de la década de los setenta, comenzó a desarrollarse un proceso de liberalismo económico impulsado que introdujo nuevas relaciones de intercambio y consumo, propició y privilegió la importación respecto a la producción nacional y dio impulso a ciertas áreas productivas para la exportación.

<sup>2</sup> “Este apartado es parte del libro *Mayas migrantes en Cancún, Quintana Roo*, cuya edición será en 2007.

El objetivo del pensamiento político-económico de liberalización buscaba integrar capitales internacionales para fomentar y motivar el crecimiento y el desarrollo interno. Las estrategias se definieron en varios sentidos, desde la industria orientada al abastecimiento de mercados internacionales -representados por las grandes transnacionales- hasta las maquiladoras -que se establecieron en las fronteras norte y sur. En el campo se apoyó la introducción de tecnología extranjera a través del financiamiento a los ejidos<sup>3</sup>; proceso que, no obstante, se fue debilitando hasta llegar a la política de privatización de la tenencia de la tierra.

Por otra parte, desde los años sesenta surgen en México las inquietudes y motivaciones para estructurar un esquema de turismo-divisas. Entre las primeras estrategias de trabajo se realizó un diagnóstico de la actividad en los contextos internacional, nacional y regional. Los resultados mostraron el atraso y la falta de coherencia en la promoción y consolidación de la actividad turística para hacerla rentable: el único vínculo nacional con el extranjero, como oferta respaldada con infraestructura, era Acapulco, en Guerrero. Este diagnóstico condujo a la necesidad de generar polos de atracción turística, para lo cual se trabajó en la búsqueda de escenarios con características ricas en atractivos naturales y con posibilidades de conexión internacional. En especial se tomaron en cuenta espacios deshabitados o de escasa densidad demográfica, con ventajas para el desarrollo y pocos problemas de competencia u obstáculos que impidieran el uso y acaparamiento de las tierras para los proyectos, y en los que fuera factible asumir las decisiones económicas y políticas.

Aunque el presidente Gustavo Díaz Ordaz aprobó el proyecto de desarrollo turístico nacional, no fue sino hasta el sexenio del presidente Luis Echeverría que el proyecto comenzó a concretarse.

Por otra parte, una gran parte de la población indígena de Yucatán, expulsada de la agroindustria henequenera a causa de su declive, tuvo también como opción inmediata la inserción laboral en la industria de la construcción en Cancún. La expansión de esta actividad que demandaba en forma creciente ciertos oficios, como el de peón de albañil, fue el principal mecanismo de enlace laboral de la población desplazada al nuevo centro turístico. Si bien desde 1974 esta población se insertó básicamente en la industria de la construcción, con el paso del tiempo se ha ido integrando a

<sup>3</sup> Para fines de censo nacional se “considera ejido o nuevo centro de población ejidal a aquellos que, con posterioridad a la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, ‘de hecho’ dispongan de un conjunto de tierras, bosques o aguas para el usufructo de un grupo de población campesina, independientemente de que haya o no resolución presidencial; del tipo de régimen de tenencia de la tierra; del tipo de actividad que en ellos se realice y del municipio o municipios en que se encuentren” (INEGI, 2000:152).

actividades más calificadas, sobre todo en el caso de las nuevas generaciones cuya socialización primaria ha ocurrido en Cancún y donde la escuela pública ha cubierto sus demandas de educación formal.

Empero, no todos los migrantes han resultado beneficiados por el crecimiento de la infraestructura social en este polo turístico. Hay que considerar a quienes no trasladaron su residencia permanente y continúan viajando por periodos semanales o mensuales desde sus pueblos de origen donde continúan apegados a su antiguo modo de vida agrícola.

Es notoria la diversidad de tiempos y tipos de migración, pero se puede advertir una calificación de la mano de obra empleada en el sector terciario que ha seguido creciendo. Por su parte, la demanda de peones para la construcción ha disminuido en la ciudad, pero no en la zona debido al nuevo desarrollo de otros asentamientos turísticos como Playa del Carmen. Es importante señalar que Cancún no sólo atrajo migrantes rurales; otro sector importante de migrantes provino de las zonas urbanas para cubrir un amplio sector de los servicios, tanto turísticos como burocráticos. Esta población procedió de toda la península yucateca, así como de diversas partes del país, sobre todo de la capital de la República.

De igual manera, para poder contextualizar la selección del Estado de Quintana Roo con el propósito de convertirlo en polo turístico, es necesario hacer un recuento de su trayectoria histórica y de las características que motivaron dicha selección. En la segunda mitad del siglo XIX, la parte central del territorio de Quintana Roo sirvió de refugio a una amplia población indígena maya rebelde que se levantó en armas en 1847 en el episodio conocido como la Guerra de Castas (Falcón, 2002:203-221). Los mayas *cruzoob* u “hombres de la cruz”, como se les conoce actualmente, fueron especialmente rebeldes a las imposiciones externas y a la dominación y explotación de sus recursos, sobre todo de la selva trabajada por ellos. A finales de ese siglo su entorno de libertad se vería amenazado por las extensas concesiones forestales que el gobierno federal comenzó a otorgar con el propósito de colonizar áreas de escasa densidad demográfica. Por otra parte, en el sur los recursos de la selva también eran disputados por los habitantes de la colonia británica asentada en el actual Belice, que establecían acuerdos con los rebeldes para la explotación forestal de algunas áreas.

En ese contexto de conflicto cada grupo establecía sus propios límites territoriales y de dominio. En 1892, la delimitación de la frontera con Belice, con el Tratado de Límites Spencer-Mariscal, les cerró a los ingleses las posibilidades de extracción de materias primas. Por otra parte, en 1901 sobrevino la caída de la capital rebelde Chan Santa Cruz (actualmente Felipe Carrillo Puerto); la construcción de un cuartel militar en el centro del territorio *cruzoob* estableció un espacio de paz “negociada” con los indígenas insurrectos de esa zona. Sin embargo, esa paz no significó el total

reconocimiento de los mayas al dominio por parte del gobierno federal. Después de la derrota militar de los mayas rebeldes continuaron las concesiones forestales a nacionales y extranjeros. Como en otras zonas del país, la Revolución Mexicana de 1910-1920 no tuvo marcada influencia en Quintana Roo; la dotación de tierra a los campesinos no fue una realidad hasta tiempo después. En 1915, durante la Revolución, una ley agraria de carácter nacional abrió la posibilidad de cambios en la tenencia de la tierra y se expropiaron los latifundios para repartir la tierra a los campesinos del país. Con base en el Artículo 27 de la nueva Constitución nacional de 1917 referente a la propiedad de la tierra y los recursos naturales, entre 1920 y 1960 se llevó a cabo la conocida Reforma Agraria que tuvo como acción central la formación de ejidos en los pueblos. Aunque se ha debatido el carácter de la Reforma Agraria es innegable que logró la desarticulación de los latifundios y trasladó importantes fracciones de tierra a manos de numerosos campesinos.

En la zona maya de Quintana Roo la segregación social continuó siendo una condición fundamental para los mayas rebeldes. En 1945, ya en condiciones límite de subsistencia, solicitaron servicios e infraestructura al Presidente de la República, Lázaro Cárdenas, y como resultado de sus demandas se estableció un programa de abastecimiento de cisternas y apoyos económicos para la precaria industrialización de la región. Durante las primeras décadas del siglo xx fue muy lento el crecimiento demográfico tanto en la zona maya como en todo Quintana Roo; la migración tenía un carácter discontinuo, por lo que se seguía viendo el extenso territorio como un espacio vacío<sup>4</sup>. Sin embargo, las políticas federales de reacomodo de población y explotación de recursos internos suscitaron una primera iniciativa de colonización dirigida a partir de 1960, la cual tuvo su escenario en la parte sur de Quintana Roo con los objetivos de consolidar la frontera frágil y poco clara con Belice y hacer productivas las tierras nacionales baldías. Algunos de los programas que se establecieron para impulsar la producción en ese contexto de colonización hoy se ven como fantasmas fracasados, tales son los casos de la agroindustria arroceras y el programa ganadero, aunque el proyecto de un ingenio azucarero terminó consolidándose como una de las fuertes actividades de los colonos.

Durante esos años de consolidación de la población y de lento pero sostenido crecimiento económico, los habitantes locales de la zona sur, en especial los de la

<sup>4</sup> Según los datos estadísticos de la COESPO, Quintana Roo en 1910 tenía una población de 9,109 habitantes. En el año 1965, Quintana Roo contaba con un territorio de 58,843 kilómetros cuadrados y una población de 50,169 personas. Hay que recordar que fue en el año de 1974 cuando el territorio se convierte en Estado libre y soberano con una población de 88,150 habitantes.

ciudad capital Chetumal, estaban ligados al comercio de importaciones a través del puerto de altura de Belice. Este comercio de concesión federal a los territorios de escasa población del país propició, en contra de lo que se esperaba, la monoactividad y por tanto una alta dependencia hacia una sola actividad. Los comerciantes de Chetumal vivieron durante muchos años en torno a la importación y venta simple de mercancías atractivas a los habitantes de otras partes del país. El contrabando y la informalidad se desarrollaron a su alrededor, y la política económica nacional sustentada en el proteccionismo propiciaba esta importancia relativa de una vía de ingreso de importaciones.

Con el cambio de rumbo en el modelo económico hacia la liberalización y la construcción de un “polo de desarrollo” como Cancún, las cosas empezaron a variar para los habitantes locales. Los productos de importación dejaron de jugar un papel primordial para Chetumal porque todo el país se encontraba ya inundado de ellos, y con el turismo la participación de la nascente economía terciaria indujo a la transformación de la actividad principal del estado, aunque de igual manera con la tendencia a una sola actividad. Asimismo, en la mitad de los años setenta cobraron auge las políticas de migración dirigida. Provenientes de los estados del norte del país y con trayectoria laboral diversa, arribaron migrantes esperanzados en la promesa de encontrar tierras y recursos para establecer su residencia.

La zona de Río Hondo en el sur, al igual que el interior del municipio de Othón P. Blanco, fueron las áreas seleccionadas para establecer a esta nueva población, con la cual se generaron más centros de población ejidal con características diversas. Esta corriente migratoria propició dos condiciones en el territorio de Quintana Roo: a) el número suficiente de habitantes para ser elevado a categoría de entidad federativa con plenos derechos en el contexto de la nación mexicana; y b) una marcada división entre nativos predominantemente mayas y colonos, diferentes no sólo en sus modos de vida sino también por las actividades productivas y apoyos recibidos. Esta última condición se observa muy claramente en la frontera de México con Belice cuando se miran los asentamientos a lo largo de la carretera Chetumal-La Unión. De un lado se ubican los colonos dedicados primordialmente a la actividad cañera y con viviendas construidas con materiales duraderos, y del otro se puede ver a los nativos mayas dedicados a la milpa o agricultura tradicional del maíz con viviendas hechas de materiales perecederos.

Estas condiciones de pluralidad étnica, colonización y fomento de proyectos económicos, enmarcaron el origen de un polo de desarrollo turístico de origen más externo que interno y que buscaba básicamente la diversificación económica y respuestas a nivel nacional, regional y local. Actualmente, el turismo y lo que esta actividad masiva implica para el desarrollo del estado de Quintana Roo, es algo que todavía

se va definiendo y las consecuencias se verán en muchos de los temas sociales aún pendientes.

## **Migración y enfoque analítico**

Las migraciones como factor de desplazamiento han sido abordadas por diversas disciplinas como la demografía y la sociología, además de la perspectiva antropológica que busca dar cuenta de los factores y repercusiones que se observan en las personas, desde el impacto cultural resultado del contacto entre diferentes, hasta las reelaboraciones y ajustes que se recrean en ambientes distintos al propio. Para explicar nuestra perspectiva se ha elaborado un texto sobre el concepto de migración y su influencia en la percepción tanto de los locales como de los migrantes (Sierra, 2005).

El trabajo del colectivo IOE presenta una revisión sobre los tipos de enfoques teóricos que se han generado del concepto migración. A partir de las dos vertientes de análisis más discutidas, los autores develan la necesidad de realizar estudios que incluyan ambas.

El colectivo denomina individualista a la primera vertiente, pues se sustenta en la presunción de que la toma libre de decisiones por parte de los individuos particulares es el fundamento de la migración: son ellos quienes evalúan las ventajas y desventajas de residir en uno u otro lugar; pero esta vertiente no considera la historicidad de sus propios conceptos. A la segunda la denomina estructuralista, pues considera la migración como un conjunto dinámico integrado por dos o más puntos de referencia y vinculados por los flujos humanos. Desde esta óptica no son los individuos sino que es el sistema y sus elementos los que determinan la migración; proceso que sólo puede ser comprendido a partir de un análisis histórico.

A partir de las aportaciones de ambas vertientes, el colectivo propone un esquema que considera cuatro dimensiones: a) el análisis histórico que contribuye a explicar las formas de emigración; b) el análisis estructural (economía política) a través de la internacionalización económica y de los mensajes; c) el ideológico-cultural que considera las formas en que se percibe la realidad, los recursos en manos de los actores y los elementos promovidos o reprimidos por el orden social dominante; y d) las redes sociales migratorias, por cuanto todo individuo está permanentemente en contacto con otras personas desde una posición determinada y este conjunto de relaciones establece una red. A partir de estas dimensiones destacan la multidimensionalidad implícita en las migraciones internacionales, haciendo énfasis en tres tipos de vínculos entre las sociedades de origen y destino: a) los tangibles, es decir, las relaciones

económicas y políticas, la información y los regalos entre los polos migratorios; b) los regulatorios, o sea, las políticas establecidas sobre migración y turismo, la aceptación de los extraños y su valoración, así como los lazos de parentesco, vecindad, comunidad étnica o nacionalidad; y c) los relacionales o de posición de los elementos del sistema migratorio, como es la dependencia económica y política. Llama la atención la exposición de los autores sobre las imágenes y diferencias que se establecen entre los extranjeros y los nativos, y cómo se consolidan en el sentido común como algo que siempre ha existido y que tiene que ser siempre así. Para los autores, en definitiva, la cuestión migratoria se reduce a la cuestión democrática (IOE, 1999:209-213; 2002:27-34).

Por otra parte, para comprender a nivel global el movimiento de la fuerza de trabajo es preciso integrarlo al desarrollo histórico del capitalismo. Para ello retomamos los planteamientos de Immanuel Wallerstein cuando señala que este sistema mundial posee límites, estructuras, grupos, miembros, reglas de legitimación y coherencia, y lo que lo caracteriza es que la vida en su seno está en gran medida autoincluida y su desarrollo es interno; la autoinclusión está basada en una división extensiva del trabajo con una multiplicidad de culturas. Tiene la peculiaridad de ser un sistema moderno en una economía-mundo, conteniendo dentro de sus límites múltiples sistemas políticos (Wallerstein, 1979:489-491).

Para explicar su visión sobre la distribución del trabajo en la economía-mundo, Wallerstein señala que la etnización de la vida comunitaria en el capitalismo histórico ha propiciado la concentración de ciertos papeles ocupacionales y económicos en determinados grupos étnicos, y estos repartos han variado con el tiempo. La etnización de la fuerza de trabajo mundial ha generado tres consecuencias que han influido en el funcionamiento de la economía-mundo. En primer lugar, la reproducción de la fuerza de trabajo para cada categoría y la movilidad que ha sido facilitada y no dificultada por la etnia. En segundo término, un mecanismo de socialización para la formación de la mano de obra en tareas ocupacionales dentro de unidades domésticas étnicamente definidas. Y en tercer lugar, la consolidación de la etnización de los papeles ocupacionales y económicos facilitando la distribución de la renta global revestida por la legitimación de la tradición (Wallerstein, 1988:66-68).

El crecimiento explosivo de la actividad turística coincidió con la decadencia de las actividades económicas tradicionales de los habitantes del centro de Quintana Roo. Identificada por algunos antropólogos, esta decadencia hace referencia al empobrecimiento de la tierra para la producción agrícola, la escasez de recursos forestales como el chicle y la madera, e incluso la falta de animales silvestres que en el pasado servían de alimento en una economía de autoconsumo, a lo que habría que



sumar la restricción a la pesca por disposición gubernamental en algunas comunidades mayas pesqueras.

Hostettler identifica estos cambios básicamente con la apertura de nuevas carreteras<sup>5</sup>, las cuales permitieron la integración de la región a las redes de comunicación e intercambio con el estado nacional (venta de chicle, productos forestales, hortalizas, animales de corral, madera), y la transformación constante de una economía de subsistencia usualmente dirigida “hacia adentro” en un sistema productivo orientado “hacia afuera”, es decir, hacia el mercado regional. La cada vez mayor integración hacia el estado nacional, las modificaciones económicas y los cambios demográficos aumentaron la presión sobre los recursos naturales motivando un acelerado deterioro de la base de la economía de subsistencia (Hostettler, 1996:49-50).

Mientras que en otros estados la reforma agraria benefició a miles de campesinos dotándolos de tierras, en Quintana Roo la tierra que pertenecía a los mayas comenzó a dotarse en forma de ejidos a partir de los años treinta y cuarenta del siglo pasado a campesinos provenientes de otros estados del país, motivando la migración hacia el estado y aumentando la población mestiza en detrimento de sus dueños originales.

Cada proceso migratorio tiene escenarios diferentes y características particulares que le dan su propio sentido social. En los diversos espacios del mundo, los Estados han desarrollado políticas de asimilación e integración a los estilos de vida de los locales, y por otra parte existen propuestas de conjugar las diferencias y generar estilos de convivencia social, donde cada cultura sea protagonista y actor participativo en la construcción de las nuevas relaciones e interacciones entre las personas en el ámbito de la sociedad receptora.

No obstante, esta reflexión deja de lado el hecho de que permanentemente han existido grupos de dominación sobre otros grupos, lo cual es patente en la práctica y vida cotidiana de los espacios o territorios migratorios. La anhelada armonía en la convivencia pluricultural no se ha podido recrear en la práctica debido a que la desigualdad, la fragmentación y el conflicto son parte de la vida cotidiana entre los grupos y personas. Sobre este tema, Ulf Hannerz señala que gran parte de la diversidad no es simplemente antigua ni está en declive, sino que también es nueva diversidad generada por la ecúmene global. Además, nos presenta la perspectiva de las ciudades mundiales a las cuales define como lugares en sí mismos y parte de los nudos en los sistemas de redes, cuya organización depende de las relaciones locales a la vez que

<sup>5</sup> Para los mayas la apertura de caminos no sólo fue un hecho material, sino una alocución simbólica de abrir los caminos “cerrados” desde la “época de la esclavitud”, lo que significó un rompimiento hacia la actual “época de la libertad” (Hostettler, 1996:49-50).



de las transnacionales. Consideradas mercados culturales, este tipo de ciudades tiene un sinnúmero de especialistas de la expresión (Hannerz, 1996:205-219).

Es en los contextos urbanos donde se advierte con mayor énfasis la pluralidad y la “ley del más fuerte”. Los esquemas modernizadores que se filtran desde lo global hasta las sociedades locales le dan sentido a las percepciones, intereses y estereotipos de los migrantes. En este mundo moderno, la concentración de múltiples servicios y mejores ingresos especialmente en las ciudades, hace a éstas merecedoras de ser seleccionadas. Pero para el migrante no sólo es importante el espacio urbano, sino también los criterios de la región o el país en el cual se pretende alojar y del cual sale.

## Retos del turismo internacional

De ser territorio federal con apenas 50,000 habitantes en 1960, dependiente, étnicamente homogéneo, agrícola y aislado, el hoy estado de Quintana Roo cuenta ahora con aproximadamente un millón de habitantes, y se ha transformado en una región sustentada en la industria terciaria -principalmente del sector turístico-, étnicamente heterogénea y marcada por profundos contrastes económicos resultado de la aplicación de proyectos masivos de obras públicas y del desarrollo hotelero, los parques temáticos, los supermercados y las franquicias extranjeras. En este sentido, el proceso de globalización ha tenido en el turismo uno de sus principales diseminadores al permear a las poblaciones locales con costumbres, modas y formas de vestir diferentes a las propias.

Así, mientras para algunos autores la globalización representa una nueva etapa de la economía mundial a partir de la irrupción generalizada de los medios masivos de comunicación en todo el orbe, para otros es solamente una etapa más del desarrollo del sistema capitalista que ante la caída de los regímenes socialistas prevalece en el mundo sin ningún obstáculo.

El caso de Quintana Roo es por tanto *sui generis* en el país. De 1974 a 2007, en poco más de 30 años, tuvo un aumento poblacional de más del 900%, resultado principalmente del fenómeno migratorio que constituye uno de los más acelerados del mundo en un país en tiempos de paz. El turismo masivo arroja cifras impresionantes para este estado aún pequeño en población.

El aeropuerto internacional de Cancún es el segundo del país en operaciones aeronáuticas, sólo superado por el de la poblada Ciudad de México, capital del país, pero es el primero en Latinoamérica por su movimiento de pasajeros. Esto ha motivado la

iniciativa de construir un nuevo aeropuerto internacional en el sur, en la denominada Riviera Maya, cerca de la población de Tulum en el municipio de Solidaridad, con la proyección de recibir de dos a tres millones de turistas anuales apenas en su inicio de operaciones. Por su parte, los niveles de ingreso, ocupación, migración, servicios e infraestructura en el estado se encuentran en general por arriba de la media nacional. El movimiento de cruceros es el mayor del país y el de mayor crecimiento en el mundo. La entidad posee una extensión territorial en su mayor parte despoblada, también mayor que la media nacional. Uno de los factores que motiva la inversión tanto nacional como extranjera es el hecho de que su costa alberga, a decir del turismo internacional, algunas de las playas más bellas del mundo, además de contar con una exuberante selva y un clima benigno la mayor parte del año.

No se puede dejar de mencionar que Quintana Roo recibe más beneficios por concepto de su actividad turística que algunas de las potencias turísticas de la región del llamado Caribe insular, como Cuba, República Dominicana, Puerto Rico o Jamaica, tanto en lo que se refiere a derrama económica y número de visitantes, como a infraestructura medida por el número de hoteles registrados y por el número de cuartos construidos, los cuales ascendieron a más de 60,000 al finalizar 2006, a pesar de los daños sufridos por huracanes, particularmente el Wilma que en 2005 ocasionó las mayores pérdidas provocadas por un fenómeno natural en la historia de México.

En contraste, podemos enumerar algunos de los principales problemas que el turismo y la migración masiva han originado:

- a) Resultado del rápido crecimiento poblacional, una falta de atención y cobertura de servicios públicos como agua potable, drenaje, vivienda, educación, transporte y manejo correcto de la basura primordialmente en los sitios donde la migración es un factor incontrolable: primero Cancún y ahora el municipio de Solidaridad.
- b) Los índices de delincuencia han aumentado sustancialmente, principalmente los referentes al crimen organizado: el narcotráfico y las bandas de secuestradores y extorsionadores que operan en el norte del estado y específicamente en la ciudad de Cancún.
- c) La llegada de empresas extranjeras para operar en los destinos turísticos ha disparado los precios de la tierra y la plusvalía, generando especulación, acaparamiento e intermediarismo que son aprovechados en última instancia por firmas de bienes raíces que ya están definiendo las reglas locales de la oferta y la demanda.
- d) Una ausencia de cohesión social entre la población de los destinos turísticos, y una gran competencia por los puestos de trabajo mejor remunerados; la población es tan heterogénea que aún se ven grupos divididos según su es-

tado e incluso su nacionalidad de origen. Esto ha motivado en la población local el sentimiento de que se le despoja y se le margina del desarrollo y de las mejores oportunidades, además de que no se le respetan los derechos adquiridos por su calidad de nativos y, por el contrario, se beneficia a “los que vienen de afuera”.

- e) La desigualdad social también es un fenómeno que se observa en el evidente contraste entre zonas de alto desarrollo y zonas de alta marginalidad: las “regiones” o zonas periféricas de Cancún respecto a las “supermanzanas” del centro de la ciudad y la zona hotelera; las colonias marginadas de Playa del Carmen -como la Luis Donaldo Colosio- respecto a complejos residenciales de lujo -como Playacar. Y a mayor escala, los espacios reservados a los lugares denominados de Gran Turismo diseminados principalmente en la zona hotelera de Cancún y la Riviera Maya respecto a las zonas marginadas tanto rurales como urbanas de todo el estado. A este problema hay que agregar la marginación que padecen los mayas actuales respecto a otros grupos sociales de la entidad, motivada por la discriminación que aún persiste en varios lugares del país.

## Conclusiones

En síntesis, para poder explicar los procesos migratorios tenemos que recurrir a algunos de sus fundamentos. El geográfico-histórico, el cual revela a largo plazo las modificaciones y condiciones desiguales entre el desarrollo económico y las condiciones políticas de los continentes, países y regiones. Por otro lado, los aspectos que tienen que ver con la percepción social de los migrantes sobre sus posibles condiciones en los lugares de arribo, no sólo como individuos, sino como grupos que ven como perspectiva idónea su traslado. Por último, las diferencias que la estructura del sistema genera en las diversas regiones, lo que para los migrantes hace atractivos ciertos espacios para establecer su vida laboral y cotidiana.

Estos fundamentos generales le dan sentido y contenido a los movimientos migratorios en tiempo y espacio, y generan la construcción -en la que intervienen tanto los locales como los migrantes- de escenarios sociales que inciden en los siguientes procesos migratorios.

México en general y particularmente el estado de Quintana Roo han incursionado positivamente en el mercado turístico mundial y han fortalecido la demanda de los

segmentos del turismo doméstico. Las estadísticas claramente indican los resultados económicos derivados del turismo internacional.

Quintana Roo presenta, entonces, una vocación enfocada al desarrollo del turismo. Es importante, sin embargo, que diversifique otras actividades de tal suerte que no dependa exclusivamente de la actividad turística. En la medida en que, paralelamente al desarrollo turístico, el estado fortalezca otras actividades económicas como la agricultura, la pesca, la ganadería y los servicios, sin duda alguna habrá mayores oportunidades para el fortalecimiento de su economía. De antemano sabemos que el turismo genera empleos directos e indirectos, así como inversiones, divisas y desarrollo local y regional, además de mejorar la calidad de vida de los habitantes, por ello es importante consolidar y participar activamente en su planeación y desarrollo.

Durante la última década, el impacto de los procesos de globalización se manifiesta en la transformación de las diferentes regiones del país. Esto ha modificado el modelo de desarrollo que había prevalecido hasta hace pocos años sustentado en grandes obras de infraestructura subsidiadas por el Estado.

Actualmente se pretenden generar las condiciones necesarias para la inversión privada de acuerdo a la demanda de los mercados mundiales, mientras que el Estado se asume solamente como un elemento regulador de la actividad económica. No obstante, en este proceso de inversión se hace necesaria una estrategia acorde entre los grandes cambios a nivel mundial y los procesos de desarrollo propios de las regiones que empiezan a sufrir este proceso.

El turismo masivo se ha convertido en una de las actividades económicas en las que se ha privilegiado la inversión privada; hoy es la segunda actividad económica generadora de divisas del país, solamente superada por la producción manufacturera. En este renglón el turismo ha superado incluso a la industria petrolera.

La gran desigualdad social existente en Quintana Roo, aunada a una diferenciación cultural, es evidente en las tres regiones geográficas en las que se divide el estado: la región norte, turística y con un ingreso per cápita superior al nacional; la zona centro o zona maya, marginada del desarrollo en general y con niveles de pobreza similares a los de los estados más pobres del país; y la zona sur, con un pasado de bienestar que resultaba de la venta de productos de importación a intermediarios de prácticamente todo el sureste mexicano, y que ahora se mantiene por la burocracia federal y estatal que reside en Chetumal, la ciudad capital. Visto desde esta perspectiva, podemos afirmar que el turismo como actividad económica ha permitido el desarrollo de algunos estratos de la población y de ciertas zonas del estado, pero genera

flujos migratorios tan extendidos que le dificultan al gobierno atender la explosiva demanda de servicios de estas corrientes de personas en busca de trabajo.

De igual manera, se debe atender de manera urgente el alto índice delictivo que parece prosperar en la ciudad de Cancún en razón de la heterogeneidad de su población y el alto nivel de vida de algunos sectores.

## Bibliografía

- Asociación de Hoteles y Moteles de Cancún y Cozumel, 2002.
- Administración Portuaria Integral del estado de Quintana Roo, Cancún, Q. Roo, 2001.
- Colectivo IOE, 1999. Hacia una visión integral de las migraciones como fenómeno social. *In: Inmigrantes, trabajadores. Cuadernos: Una visión de las migraciones desde España*, Edit. Universidad de Valencia, España, 1999.
- Colectivo IOE, 2002. ¿Cómo abordar el estudio de las migraciones? Una propuesta teórico-metodológica. *In: Francisco Checa (ed.) Las migraciones a debate. De las teorías a las prácticas sociales*, Edit. Icaria, España.
- Hannerz, U., 1986 Explorando la ciudad, Edit. FCE, México..
- Hienaux, N. D., (compilador), 1989. Teoría y praxis del turismo del espacio turístico. UAM-Xochimilco, México.
- Hostettler, U., 1996. Hablando del cambio: testimonios de la tradición oral maya del centro de Quintana Roo. *In: U Hostettler (ed.), Los Mayas de Quintana Roo. Investigaciones antropológicas recientes. Arbeitsblätter Nr. 14 des Instituts für Ethnologie der Universität Bern*.
- INEGI 2000. Cuaderno estadístico municipal, edición 1999. Benito Juárez, Estado de Quintana Roo, Edit. INEGI, México.
- Sierra Sosa, L. A., 1998. Trabajadores migrantes en tierra propia. Población maya y mercado de trabajo en Chetumal, Quintana Roo. *In: Revista Secuencia*, núm. 40, Edit. Instituto Mora, México, 1998.
- Wallerstein, I., 1979. El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI, Edit. Siglo XXI, España, 1979.
- Wallerstein, I., 1988. El capitalismo histórico, Edit. Siglo XXI, España, 1988.
- Secretaría Estatal de Turismo, 2001. Cancún, Quintana Roo, México.

# La Transversalidad en el ordenamiento ecológico territorial: experiencias de Campeche y Yucatán

*Jorge I Euán Avila, Evelia Rivera Arriaga,  
Ma. de los A. Liceaga Correa, Ana García de Fuentes,  
Gerardo Palacio Aponte y Guillermo J. Villalobos*

## Introducción

Múltiples conceptos han sido recomendados para desarrollar e instrumentar acciones que contribuyan de forma efectiva al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones costeras, en particular en aquellas situaciones en las que crecientemente los pobladores ven amenazada la funcionalidad de los ecosistemas sobre los que la actividad económica y social descansa. Conceptos como descentralización, gobernanza, co-manejo, manejo integrado, empoderamiento o facultamiento, apropiación, transversalidad, entre otros, han sido recomendados por diversas agencias internacionales (UNEP, Banco Mundial, OECD, USAID, CIDA) como medidas para favorecer el desarrollo y la conservación en el uso de los ecosistemas. Estos conceptos han permeado a los gobiernos nacionales para tratar de cambiar sus formas de actuación y de cooperación entre sus dependencias y niveles de gobierno; extendiendo, además, la toma de decisiones a grupos interesados. En México, los principales instrumentos de planeación para el uso sustentable de grandes espacios son el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial impulsados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) respectivamente. A lo anterior habría que reconocer que a menor escala, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, a través del

sistema de Áreas Naturales Protegidas, constituye el primer esfuerzo de zonificación del uso del suelo en pequeñas áreas. Actualmente 38 ordenamientos han sido concluidos y otros 18 se encuentran en proceso de desarrollo. (<http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/ordenamientoecologico/Pages/ordenamientos.aspx>).

En los diferentes capítulos de este libro se han discutido diversos conceptos que abonan hacia mejores formas de gobierno; en éste se aborda el concepto de transversalidad a partir de las experiencias de los estados de Campeche y Yucatán en el desarrollo de sus respectivos Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial Costero. Se enfatizan acciones conducentes a una “gestión transversal” del territorio, tales como mejorar y/o crear los arreglos institucionales y los instrumentos operativos con una visión integral del manejo de los espacios. Se reconoce que la aplicación efectiva de la transversalidad en los Ordenamientos Ecológicos del Territorio (OET) requiere considerar, entre otros aspectos, la relación inter e intra instituciones gubernamentales y privadas, grupos de usuarios, así como entre ecosistemas, escalas geográficas y disciplinas que resultan involucradas.

## Antecedentes

El uso del concepto de transversalidad en este trabajo es considerado como la inclusión sistemática, global y desde todos los ámbitos, de valores y actitudes relativos a temas de gran importancia social, pero no suficientemente reflejados en el interés institucional (CERES, 2007). En la actualidad se viene insistiendo en la formación ambiental como parte del patrimonio cultural de un país, y su transversalidad en la educación es fundamental para abordar temas como el del calentamiento global del planeta. Se menciona también a la geografía como una disciplina que contribuye a la transversalidad con su enfoque interescalar. En otras acepciones de la transversalidad se menciona la de equidad de género. Recientemente, el gobierno mexicano se ha comprometido a trabajar en pro de la equidad de género en el marco de la ley que rige al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), y que establece los criterios de transversalidad en las políticas públicas con perspectiva de género, el federalismo y el fortalecimiento de vínculos con los Poderes de la Unión y con los tres órdenes de gobierno (AMPYAC, 2007).

En México es posible que la SEMARNAT sea pionera en hacer explícita su intención de adoptar y promover el concepto de transversalidad dentro de la política pública. La concibe como un proceso que se realiza “mediante el concurso de diversas dependencias gubernamentales, unidas bajo un objetivo común, mediante un esquema

organizacional descentralizado, en respuesta a un problema público que no puede tratarse efectiva ni eficientemente desde un ámbito sectorial o por una sola dependencia gubernamental o un grupo reducido de ella” (SEMARNAT: 2004b; 4-5). El concepto se ha convertido en una meta prioritaria del sector ambiental sobre las políticas públicas para el desarrollo sustentable.

## **Transversalidad en el OET**

La ley mexicana define el OET como el “instrumento de política ambiental que tiene por objeto regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente, la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos” [LGEEPA / Fracción XXIII]. Para su elaboración se cuenta con criterios metodológicos generales basados en las Guías Metodológicas para la elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (2ª Generación), elaboradas por el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en los términos de referencia proporcionados por la SEMARNAT y la SECOL.

Ahora bien, considerando el concepto de transversalidad, el eje transversal del OET es la ecología. En efecto, en el OET se manifiesta la necesidad de propiciar un desarrollo sustentable tomando en cuenta los efectos de las actividades humanas sobre los ecosistemas. Como instrumento de planeación y de política pública, el OET pretende asegurar que los proyectos, programas e iniciativas del Estado y de la iniciativa privada incorporen una adecuada gestión ambiental para proteger los recursos naturales y servicios de los ecosistemas. Con su adopción se pretenden alcanzar condiciones de desarrollo sostenible regional en forma integral, incrementar el valor agregado a los recursos naturales, promover su conservación, proteger la diversidad biológica y cultural, armonizar las diferentes regulaciones, promover mecanismos de gestión participativa y propiciar la equidad de género, entre otros.

Para lograr la transversalidad, diversos autores han sugerido la necesidad de una concepción integral de los procesos naturales, sociales, políticos y legales; de la participación activa y corresponsable de las dependencias e instituciones públicas (de gobierno) y privadas tales como universidades, centros de investigación y ONGs para trabajar de forma conjunta, así como sumar y compatibilizar objetivos que conlleven el desarrollo de actividades relacionadas con cada una de estas dimensiones; y de una asignación clara de responsabilidades y de los recursos adecuados, así como de



indicadores que hagan posible el seguimiento y evaluación de las acciones que se propongan.

Por otra parte, es indispensable institucionalizar los mecanismos que aseguren la puesta en práctica, coordinación y monitoreo de las acciones, lo cual requiere de un convencimiento por parte de los líderes políticos y técnicos. Importante y complementario es también desarrollar en las comunidades un sentimiento de propiedad de los recursos naturales y de respeto a la convivencia en un espacio común.

## Términos de referencia del OET

De manera general, los términos de referencia del OET consideran, entre otros, cuatro elementos importantes para la transversalidad:

- **Geográfico:** Predetermina la escala cartográfica del análisis. Parte del potencial de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) como la herramienta fundamental para el análisis y la síntesis cartográfica. La geografía por su propia naturaleza y a través de sus herramientas de trabajo: cartografía, percepción remota, y los sistemas de información geográfica, ofrece una mejor interpretación de la complejidad de los procesos en su dimensión espacio-temporal que favorece la comprensión y resolución de los problemas ambientales y territoriales (Alberto, 2005).
- **Multidisciplinario:** Indica las temáticas mínimas que deben ser consideradas, a través de un listado organizado en seis grandes áreas: natural, económica, social (demográfica), sectorial (actores y conflictos), gubernamental y legal. Las múltiples interrelaciones entre los procesos físicos, biológicos, sociales y económicos que se desarrollan en la costa requieren de una interpretación integral que permita que el ordenamiento realmente pueda incidir en beneficio de la población y en un uso racional de los recursos naturales. La problemática ecológica como eje transversal plantea elementos importantes de análisis sobre las funciones de los hábitats, y sobre la forma en que el hombre se integra y utiliza los ecosistemas.
- **Actores:** Considera fundamental la incorporación del conocimiento experto de los sectores y actores locales y de sus conflictos. En los términos de referencia del ordenamiento, los intereses divergentes de los distintos actores involucrados se plantean en términos de compatibilidad, sinergia, incompatibilidad o neutralidad entre sectores (entendiéndose como sectores productivos, sin hacerlo explícito). En las zonas costeras los sectores productivos

están formados por grupos cuyos intereses pueden ser divergentes, es decir, la convergencia o divergencia no se da sólo entre pesca y turismo o extracción salina, sino entre actores específicos de cada grupo, cooperativas pesqueras, salineras y prestadoras de servicios turísticos, grupos interesados en la conservación, empresarios de la pesca, de la industria salinera, hoteleros, etc. En el ordenamiento, la compatibilidad o incompatibilidad y la relación con el medio ambiente se plantean en términos de conflictos entre actores, no sólo entre sectores.

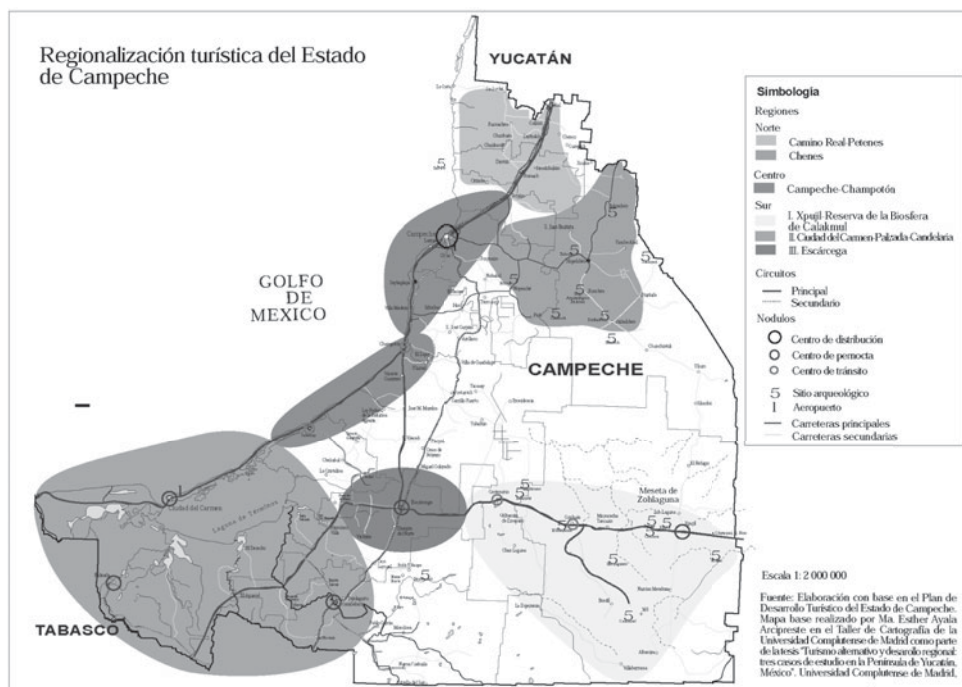
- **Inter-gubernamental:** Involucra la supervisión y participación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) a través de sus secretarías y regidurías. La participación de los diferentes niveles de gobierno en la instrumentación del ordenamiento es resultado del actual proceso de descentralización, en el que las diversas jurisdicciones y responsabilidades no acaban de operar de acuerdo a los esquemas establecidos a partir del proceso descentralizador. En el caso de los niveles municipales, en ellos recaen las autorizaciones de usos del suelo, permisos de construcción, etc. Mientras que las ANP's pueden ser de jurisdicción federal, estatal (y en pocos casos municipal), pero involucran asentamientos urbanos cuyo ordenamiento es municipal. Por otra parte, son de jurisdicción federal la Zona Federal Marítimo Terrestre (20 m de playa desde la pleamar mayor, 10 m en bordes de humedales permanentes o semi permanentes) y el mar territorial y patrimonial. Su ordenamiento compete a otras instituciones.

## Características y aprendizajes locales

### *Caso Campeche*

#### Transversalidad de niveles de gobierno (política) en el OET

La intención de ordenar el territorio campechano partió de las autoridades estatales de dos dependencias: la Secretaría de Obras Públicas (SEOPC) y la Secretaría de Ecología (SECOL). Ambas dependencias iniciaron una sinergia que comenzó en el año 1999 con el ordenamiento territorial de todo el estado, y que en la actualidad ha llevado a iniciar el ordenamiento ecológico de cada uno de los municipios y a realizar un estudio de zonas con litoral para la zona costera de Campeche.



La ventana de oportunidad para llevar a cabo acciones de ordenamiento para la zona costera fue la política estatal de desarrollar proyectos turísticos de playa. El paradigma de transversalidad en el que se basa el ordenamiento de la franja costera de Campeche, consistió fundamentalmente en el entendimiento de que las playas del estado son sistemas que no podemos situar en un sólo contexto ni en un sólo sector concreto de la actividad política, social o económica; por el contrario, reconocer que las playas junto con los otros ecosistemas costeros y marinos conforman un complejo dinámico, exigió que la política de desarrollo adopte soluciones de sostenibilidad en todas y cada una de sus decisiones y normas.

En este tenor, las agendas políticas de los dos niveles de gobierno -estatal y municipal- se han armonizado de tal manera que convergen en intereses y se asisten en sus necesidades. Para cada uno de los procesos de ordenamiento en el estado se ha considerado pertinente y eficiente contar con el mismo órgano ejecutivo, aunque cambiando el correspondiente órgano técnico para dar cabida a titulares e invitados permanentes provenientes de los diferentes sectores para cada caso.

De manera similar, dentro de cada uno de los procesos de desarrollo de los estudios de ordenamiento, la participación de las diferentes dependencias gubernamentales así como de cada uno de los sectores productivos en talleres de participación pública ha garantizado que se tomen en cuenta las opiniones, necesidades, oportunidades y fortalezas de la población en general, garantizándose de esta manera la validez y legitimidad del proceso.

## Tranversalidad de ecosistemas (geográfico) del OET

El ordenamiento de la zona costera entraña la conceptualización y entendimiento integral de los elementos, sistemas y procesos que la conforman. De esta manera se entiende a la zona costera como un binomio tierra-agua que implica dualidades en la toma de decisiones. La zona costera se extiende mar adentro hasta donde termina la influencia terrestre y continúa tierra adentro hasta el primer parteaguas. En este contexto, la transversalidad geográfica de la costa hace que consideremos todos aquellos ecosistemas que influyen a la tierra y aquellos que son influenciados por ella.

Esta transversalidad también dimensiona los procesos sociales, económicos y humanos de las poblaciones costeras entre sí y de éstas con las de tierra adentro, inclusive con las más distantes. De esta manera, la transversalidad geográfica considera los polos y ejes de desarrollo así como los sistemas de ciudades que en todos los niveles y escalas interconecta a la zona costera con otras zonas y regiones.

El Modelo de Ordenamiento Territorial referido a la zona costera del estado de Campeche pone de relieve la necesidad de un mejor aprovechamiento de los usos y las actividades sobre el espacio costero-marino, con la finalidad de propiciar un óptimo equilibrio ecológico del territorio y, en consecuencia, una mejor calidad de vida de la población.

Así, el ordenamiento consideró como zona de manejo costero el binomio tierra-mar de la costa, de manera que el polígono se delimitó considerando los siguientes criterios: 1) Límites de áreas naturales protegidas. 2) Zonas de conservación sugeridas por el presente trabajo o por otra iniciativa: para definir áreas de conservación se reclasificó el mapa de vegetación por grados de conservación (áreas conservadas, semiconservadas, semialteradas y alteradas), en función de la estructura poblacional de las comunidades vegetales y su grado de alteración antrópica. 3) Límites de municipios. 4) Áreas con potencial de desarrollo. 5) Límites de ecosistemas costeros y marinos.

Tomando en cuenta lo anterior, dentro del área de manejo costero se tiene al norte la Reserva de la Biosfera Los Petenes y al sur el Área de Protección de Flora y Fau-

na Laguna de Términos. La zona centro se delimitó con los criterios mencionados arriba. De igual manera la franja en mar se demarcó por las porciones marinas que ambas ANP's consideran en sus decretos, y en la parte central por el límite exterior de las praderas de pastos marinos. El polígono, entonces, considera 1.3 millones de hectáreas de zona de manejo costero, de las cuales 695,561 son terrestres y 688,977 marinas. Más del 70% es área protegida: Celestún, Petenes y Laguna de Términos; juntas ocupan 1.005,537 has.

Aquí se asientan 518 localidades (INEGI, 2000), de las cuales sólo 18 tienen más de mil habitantes; habitan en ellas más de 400 mil campechanos. Esto corresponde al 58% de la población total estatal. Esta zona concentra más de 3,100 kilómetros de vías de transporte, de las cuales 612 km son carreteras pavimentadas. Un factor importante es que el 90% del área de estudio está por debajo de los 10 metros sobre el nivel del mar.

## Transversalidad de disciplinas en el OET

El ordenamiento del territorio se considera como “una política de Estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización político-administrativa y una proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente”, que debe ser consistente con el ordenamiento ecológico del territorio campechano.

Para su comprensión se requiere de un enfoque sistémico de las relaciones que se establecen entre el binomio naturaleza-sociedad y la problemática planteada como resultado de dichas interacciones. Para lograr esto se requiere partir de la misma fuente que origina esa interacción: el territorio, el cual requiere ser abordado a partir de un enfoque holístico que permita la articulación de actividades productivas con la conservación de los recursos existentes; esta añeja incongruencia entre desarrollo y conservación debe encontrar en el ordenamiento ecológico del territorio un punto de equilibrio.

Lograr una perspectiva holística del territorio y de sus estructuras espaciales y de las dinámicas que hacen posible su funcionamiento, permitirá que la sociedad en su conjunto haga un uso más racional del mismo y de los recursos que sobre él existen, de tal manera que el mejoramiento de la calidad de vida no sea solamente un discurso retórico sino realmente el eje que permita orientar y articular una política de ordenamiento costero a la luz del Ordenamiento Ecológico del Golfo de México.

En términos aceptados por las metodologías propuestas por la SEMARNAT, INE y SEDESOL, la regionalización es un proceso de análisis científico mediante el cual se logra la caracterización, sistematización y clasificación taxonómica de las unidades regionales; mismo que consiste en determinar el sistema de división territorial de individuos espaciales de cualquier tipo (administrativos, económicos, naturales, y otros).

De esta manera, una de las premisas básicas para instaurar una política de ordenamiento territorial es la definición de unidades espaciales apropiadas que sirvan como eje para “evaluar la oferta ambiental y la demanda social, por un lado, y su manejo para efectos de planificación sectorial y espacial”.

Partiendo de la regionalización del área de ordenamiento, la problemática ambiental que se presenta, los recursos naturales potenciales y la tendencia de comportamientos afines, se identificaron áreas con un patrón similar de manejo de los recursos; zonas que por sus características y estado actual deben conservarse al constituir sitios de alto interés ecológico y en su caso protegerse; áreas que deberán ser aprovechadas con menor intensidad de uso; y sitios donde pueden ser explotados recursos actualmente subutilizados.

A partir de los criterios arriba mencionados se obtuvieron 575 Unidades Administrativas Naturales (UAN) como inicio de la regionalización del territorio para la construcción del Modelo de Ordenamiento Territorial de la Zona Costera de Campeche. Estas UAN se conformaron por los municipios con propiedades de diferentes tipos y haciendo hincapié en el factor demográfico. Se consideraron únicamente 119 UAN porque tienen población; y de éstas, sólo se tomaron 64 para el modelo porque cuentan con más de 12 indicadores de población, infraestructura (vivienda y carreteras) y servicios. Cada una de estas UAN se analizó a partir de los siguientes índices, que combinados ayudaron a la construcción del Modelo de Ordenamiento Costero:

- Potencial económico. Brinda un panorama sobre la capacidad de cada UAN para que sus habitantes sean empleables, considerando además el acceso a servicios de salud, el porcentaje de PEA y el uso del suelo.
- Infraestructura y servicios. Tiene en cuenta el nivel, tipo y distribución de los servicios públicos y se combina con el índice de infraestructura carretera.
- Inversión pública per cápita y por UAN. Considera la presencia de políticas, administración y programas de gestión, incluyendo los de microregiones, y se obtiene dividiendo la inversión entre la población total de la UAN.
- Presión. Combina el índice de potencial económico con el índice de infraestructura y servicios y la inversión pública per cápita por UAN para determinar las amenazas a las que se vea sometida cada Unidad.

- Susceptibilidad a huracanes. Determina el grado de exposición de una población a eventos catastróficos, y se obtiene con una combinación de la estructura morfogenética del terreno, la inundabilidad del suelo y la adyacencia al mar.
- Naturalidad. Mide la cobertura de vegetación natural vs. la cobertura de áreas transformadas en cada UAN.
- Fragilidad natural. Este índice mide la calidad de los recursos naturales considerando la geomorfología, la geología, el tipo de suelo, el régimen hídrico, la cobertura vegetal y el uso del suelo.
- Vulnerabilidad. Este índice mide el grado de conflicto que existe o que puede llegar a suscitarse en cada UAN, y se calcula considerando la disponibilidad de los recursos naturales en función de la fragilidad medioambiental y la presión de uso antrópica.

Estos indicadores permiten -desde múltiples disciplinas- analizar el territorio, determinar el contexto en el que se encuentra la zona costero-marina de Campeche, y establecer las tendencias que cada UAN tendrá que seguir, dependiendo del comportamiento de cada uno de esos indicadores. Esto ayuda a construir escenarios para diseñar las políticas públicas más adecuadas para cada caso.

## Transversalidad de grupos o interesados del OET

Una de las primicias del ordenamiento territorial es considerar cada uno de los grupos de usuarios y actores dentro de la franja de manejo costero, y de esta manera, se crean los espacios propicios para el diálogo y el intercambio de información. Las necesidades, proyectos, ideas y temores encuentran canales de comunicación entre unos y otros, sabiendo que habrá respeto, que se tomarán en cuenta sus intervenciones y que son ellos los que van a construir el proceso de diseño del modelo de ordenamiento.

La participación pública en estos procesos es determinante para su validación, ya que al convocar a todos los interesados e involucrados en la zona costera se está invitando a todos los sectores, a todos los niveles gubernamentales, a todos los grupos organizados y al público en general para que forme parte activa y legítima en la toma de decisiones. La participación de cada uno de los grupos ayuda también a que el modelo de ordenamiento sea representativo para el estado completo sin que intervengan desviaciones de ningún tipo.

El modelo de ordenamiento de la zona costera de Campeche consideró la realización de 28 talleres de participación pública en total, llevándose a cabo 7 en cada uno de los municipios costeros del estado correspondientes a cada uno de los temas

específicos considerados en el estudio: ambiente, desarrollo urbano/rural, economía, legislación y normatividad, y sociedad y cultura. En los talleres participaron autoridades gubernamentales municipales, estatales y federales, ONGS, organizaciones de productores, organizaciones civiles, así como grupos de ejidatarios, grupos indígenas, grupos de mujeres, jóvenes estudiantes, investigadores y docentes de diferentes niveles. Una parte clave de la participación pública transversal es el acceso a la información completa, oportuna y pertinente del proceso mismo; todo lo cual ayudará a la comunidad a tomar buenas decisiones.

La participación pública en el modelo de ordenamiento es la amalgama del proceso mismo. Por un lado, ayuda a la comunidad a fortalecer sus capacidades para organizarse y tomar decisiones consensuadas. Y por el otro, ayuda a llevar a cabo este proceso de manera transversal para que la comunidad se apropie del modelo. Esta apropiación es la clave para una implementación exitosa y duradera. En conjunto, se tiende a una comunidad empoderada donde las decisiones se tomen dentro de un proceso democrático y desde la base de la comunidad, tomando como referencia el modelo de ordenamiento para planear estrategias de desarrollo.

### *Caso: Yucatán*

#### Transversalidad de niveles de gobierno (política) en el OET

En Yucatán, el desarrollo del programa de ordenamiento fue considerado como parte del ciclo de vida de un proyecto con las etapas de formulación, expedición, ejecución y evaluación. Para la formulación, desde su inicio se observó un interés de las autoridades federales y estatales de cooperar en el desarrollo del proyecto. La delegación federal de la SEMARNAT y la Secretaría de Ecología del Estado se organizaron para constituir los Órganos Técnico y Ejecutivo de los Ordenamientos. Preside el Órgano Técnico el Secretario de Ecología y el Órgano Ejecutivo el Gobernador del Estado. Ambas dependencias se organizaron para realizar las convocatorias y llevar las reuniones y minutas de los órganos. Su papel fue fundamental para identificar al grupo ejecutor que en este caso quedaría conformado por cinco instituciones locales, para acercar al grupo ejecutor con administradores de ANP's y con los alcaldes de los municipios costeros, quienes participaron en la identificación de proyectos futuros mediante talleres de trabajo. Esta labor de transversalidad seguramente cobrará mayor importancia en las fases subsiguientes del ordenamiento.



## Tranversalidad de ecosistemas (geográfico) del OET

Los términos de referencia poco consideran el estado real del conocimiento territorial en la región, y por otra parte sólo consideran el ordenamiento de la parte terrestre<sup>1</sup>. Ante esta situación y considerando un enfoque sistémico, se tomó la decisión de considerar dos ámbitos de contexto a partir de la línea de costa: un buffer de 10 km mar adentro y un buffer terrestre de 20 km para incluir los municipios costeros y parte de aquellos adyacentes a los costeros. De esta manera el ordenamiento del territorio costero tomará en cuenta su entorno. Es importante mencionar las coincidencias entre los criterios que establecimos y los planteados en la reciente propuesta de Política Ambiental (Alvarez *et al.*, 2006), así como las particularidades locales que obligan a adecuar estos criterios<sup>2</sup>.

Durante el desarrollo del trabajo fue indispensable incluir variables no contempladas en los términos de referencia. Estas nuevas variables están relacionadas con el carácter costero del ordenamiento y con procesos histórico sociales de carácter local. Se incorporaron variables derivadas, entre otros, de los siguientes temas: los tipos de litoral y las características de las playas; las modalidades del turismo y particularmente las relacionadas con el turismo alternativo y el ecoturismo; las características del agua marina, lagunar y subterránea a partir de diversos indicadores (salinidad, temperatura, conductividad), así como indicadores directos de contaminación en sedimentos y en agua, e indirectos a partir del estado de salud de peces y otras especies; la biodiversidad marina y no sólo la terrestre; los usos del espacio federal (particularmente en lagunas costeras y en playas), y otras variables relacionadas con las actividades naturales de la costa como inventarios de captura y flotas pesqueras, acuicultura y minería de sal. Los diagnósticos temáticos requirieron, en varios casos, incluir una visión a escala estatal y peninsular e incluso nacional y global para lograr

<sup>1</sup> Existen ordenamientos marinos que hasta la fecha se limitan al ordenamiento de las actividades pesqueras, y la delimitación sectorial de ámbitos de acción implicó que en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) el ordenamiento ecológico del territorio costero se circunscribiera al espacio terrestre de los municipios con frente litoral.

<sup>2</sup> En la Propuesta de Política Ambiental Nacional para Océanos y Costas elaborada para su discusión por la Dirección General de Política Ambiental de la SEMARNAT con fecha abril 2006, se parte de que la zona costera es el espacio geográfico de interacción mutua entre el medio marino y el terrestre y que debe incorporar ambos. En relación a las particularidades se establecen, por ejemplo, los límites de la llanura costera (200m) y plataforma continental (-200m) que en zonas como la Península de Yucatán implican abarcar territorios muy grandes, correspondientes a otra escala de análisis.

una interpretación de la problemática que incluya los factores externos que inciden en la costa considerada como un sistema abierto.

Los criterios rectores para establecer las Unidades de Gestión fueron: a) la delimitación de paisajes naturales considerando procesos que rigen su funcionamiento, por ejemplo, la acumulación de arena que forman las islas de barrera y la erosión creada por el oleaje, las corrientes y el viento que tienen una estrecha relación con el libre flujo de sedimentos y con la fijación de las dunas por la vegetación; b) la ubicación geográfica de los diferentes geosistemas productivos y sociales, que implica definir las áreas de afectación de las mismas; c) el análisis de la manera en que estos geosistemas utilizan e interactúan con los procesos naturales. De esta manera es posible evidenciar cuáles son las modalidades específicas de uso que deben evitarse. Volviendo al ejemplo, las escolleras impiden el libre flujo de arena, generando acumulación en la parte oriental y muy grave erosión en la parte occidental debido al sentido de la circulación de corrientes, oleaje y vientos dominantes; la vegetación, en cambio, fija las dunas y éstas a su vez protegen la parte interior de las barras.

## Transversalidad de disciplinas en el OET

El compromiso del sector académico en la elaboración de este ordenamiento llevó a que los especialistas de diferentes disciplinas analizaran y expresaran sus resultados utilizando como lenguaje común, la cartografía. Los mapas resultantes expresan de manera fehaciente el conocimiento disciplinario del autor o grupo de autores. Posteriormente, estas herramientas permitieron al grupo coordinador construir mapas de integración y síntesis a partir del análisis conjunto de los mapas monotemáticos. A partir de los criterios propios de su disciplina, cada especialista o grupo de especialistas utilizó el lenguaje cartográfico como herramienta para el análisis del comportamiento territorial de su información y para la expresión final de sus resultados en uno o varios mapas.

Esto tiene que ver con el planteamiento de Galafassi (2002), quien señala: “La articulación sociedad-naturaleza no puede pensarse como formada por relaciones lineales que se establecen de forma simple y directa entre fenómenos de racionalidades similares. Los procesos naturales se configuran en base a una serie de principios propios de lo físico y biológico, los procesos sociales y culturales se definen y cobran significación a partir de condiciones y factores específicos pero conformados sobre y en conjunto con los físicos y biológicos a partir de variados procesos de articulación”.

Lo importante aquí es que partimos de conceptualizar los mapas como textos, es decir, de un modelo de comunicación inferencial y no saussureano (Lois, 2000)<sup>3</sup>. Esto implica que los signos y los códigos no son externos ni compartidos; son simples herramientas disponibles para que el investigador exprese su razonamiento. El título, la leyenda, los símbolos guían al lector, le marcan un recorrido que le permite entender lo que expresa el autor sin necesidad de dominar su disciplina, y lo más importante, le permiten recodificar esa información, interpretarla a partir de su propio contexto, confrontarla con los resultados de su propia investigación en otra disciplina (Lois, 2000).

El mapa como texto disciplinario permitió intercambiar conocimientos entre los participantes, en un proceso secuencial que partió de los campos de conocimiento cercanos, hasta transitar al difícil campo de interacción entre las disciplinas sociales, físicas y biológicas. Este proceso ayudó a compartir el conocimiento del grupo de trabajo; permitió la validación y covalidación de la información para eliminar contradicciones, aclarando que la contradicción entre dos mapas no necesariamente implica error en uno u otro, sino que muestra resultados alcanzados a partir de enfoques y puntos de vista que al explicitarse permiten descubrir su carácter complementario. Por ejemplo, el análisis del estado de la vegetación desde el punto de vista biológico y el de uso del suelo, llevó a establecer categorías complementarias; en el primero, vegetación en regeneración en zona de quemazones y en el segundo vegetación en regeneración en zona de ganadería extensiva, cuyos procesos en ambos enfoques pueden ser muy distintos.

## Transversalidad de grupos o interesados del OET

La organización de los pescadores (sector social de la pesca) incluye, de acuerdo a lo señalado por Salas *et al.* (2006), a las Federaciones Centro y Oriente, así como a la Unión de Pescadores. Constituidos principalmente por sociedades cooperativas y pescadores independientes, este sector se encarga principalmente de la captura y en

<sup>3</sup>El modelo inferencial propuesto por Paul Grice y Davis Lewis plantea que la comunicación se logra produciendo e interpretando evidencia, en contraposición al planteamiento de comunicación lineal donde ésta es externa al sujeto y se limita a un proceso de codificar y decodificar el mensaje (transmitido directamente o mediado por mecanismos emisores y receptores); el planteamiento central es que decodificar no permite interpretar, ya que el lenguaje visto como código exterior sólo permite una interpretación (Lois, 2000).

algunos casos de su almacenamiento antes de la venta; su participación es principalmente extractiva. El sector privado incluye a empresarios que, además de controlar el procesamiento y la distribución de los productos para su venta, participan y controlan una parte de las labores de captura (Salas *et al.*, 2006). Otros grupos sociales organizados se abocan al ecoturismo a lo largo de la costa; actualmente está en formación una federación que incluye cerca de 20 grupos dedicados a la pesca deportiva, recorridos para la observación de aves y visitas a los ojos de agua y a los manglares y petenes. Otro grupo de actores es el constituido por los ejidatarios, quienes originalmente fueron los dueños de las tierras que paulatinamente están vendiendo, principalmente las ubicadas en las islas de barrera donde se ha venido desarrollando la urbanización y el uso turístico. En otros casos son los ejidatarios los dueños de las tierras donde se practica la ganadería y la agricultura en la costa. Los diversos grupos de mujeres constituidos a lo largo de la costa, integran un tipo de actores con una participación creciente a través proyectos productivos y ecológicos con los que pretenden contribuir al ingreso familiar y participar en la protección del ambiente, por ejemplo, mediante actividades de reforestación. Lo anterior se vincula, además, al fortalecimiento de la equidad de género y al fomento de la educación ambiental.

## Conclusiones y recomendaciones

El sesgo ambiental del ordenamiento ecológico no debe ignorar que el ordenamiento del territorio es la proyección en el espacio de políticas tanto ambientales como sociales, culturales y económicas de una sociedad para lograr una aplicación efectiva. Tanto en Campeche como en Yucatán prevalecen aún estilos de desarrollo en los cuales la transversalidad de agendas entre dependencias y entre niveles gubernamentales es todavía una aspiración. El modelo de ordenamiento territorial costero en cada entidad hace evidentes los avances y limitaciones de esta transversalidad, así como la necesidad imperiosa de impulsarla.

Incorporar el enfoque de transversalidad en sus diferentes conceptualizaciones en un análisis de los modelos de ordenamientos territoriales costeros, significa considerar diferenciadamente las necesidades y potencialidades de cada sector y de cada nivel de gobierno, así como de cada actor y usuario en la planificación de los usos de los recursos y de los espacios costeros, así como en los procesos de ocupación de los mismos.

Si bien en su desarrollo ambos casos abordaron algunos aspectos de la transversalidad, en el corto plazo enfrentarán el reto de su instrumentación y de su seguimien-

to. Como se ha mencionado, llevar a cabo las acciones que conduzcan a la gestión transversal del territorio requiere de una serie de acciones entre las que será necesario revisar los arreglos e instrumentos para la coordinación de múltiples aspectos. Es posible que ambos ordenamientos se instrumenten bajo las estructuras actuales de gobierno que si bien contemplan la necesidad, los ordenamientos no establecen el marco necesario para instrumentarlo y darle seguimiento, sin embargo, las autoridades reconocen la naturaleza cambiante del programa y del papel de los órganos o consejos técnicos para su constante actualización.

Dentro del diseño de los modelos de ordenamiento territorial y su instrumentación es necesario considerar, además de las relaciones entre los diferentes sectores, las relaciones entre los actores y usuarios al interior de cada sector. Los conflictos en muchas ocasiones también surgen al interior de los sectores ante la diversidad de modalidades de uso y poderes.

Comprender cabalmente los grados de fragilidad y los procesos que rigen el funcionamiento de cada paisaje natural, así como la manera en que los distintos geosistemas productivos y sociales se implantan en ellos, es fundamental para establecer criterios de uso acordes con la sostenibilidad natural y el bienestar social. La delimitación de Unidades de Gestión Ambiental debe basarse en el conocimiento anterior, y los criterios de uso deben aplicarse respetando principios de jerarquía, equidad y complementariedad.

Dado que los territorios sujetos a ordenamiento no son sistemas cerrados, es fundamental, por una parte, que a nivel general se establezca una estructura jerárquica claramente definida para los objetivos de los ordenamientos a diferentes escalas y, por la otra, que en ordenamientos regionales como los aquí presentados se considere el impacto local de procesos ubicados fuera de sus límites territoriales, así como los impactos que su implementación pueda generar mas allá de sus fronteras.

Asegurando una amplia representatividad regional, los Órganos o Consejos Técnicos podrían convertirse en un instrumento que además de favorecer la transversalidad trascendiera la sexenalidad, y funcionara como un Comité permanente, bajo la dirección del Secretario en turno, para dar seguimiento al proceso de ordenamiento.

Finalmente, considerando el ciclo de desarrollo del ordenamiento es fundamental establecer un Centro de Monitoreo que aglutine la verificación del cumplimiento de los criterios y políticas dentro de cada unidad de gestión. Los instrumentos podrían incluir Foros Locales de Participación Pública, la actualización constante de la Bitácora Ambiental y la creación de un centro de datos costeros con capacidades en SIG y percepción remota.

## Bibliografía

- Alberto, J. A., 2005. La geografía y su contribución a la transversalidad: geografía y educación ambiental, Revista Digital del Instituto de Geografía, Geografía 2, Instituto de Geografía (IGUNNE), Facultad de Humanidades. UNNE, Argentina.
- Álvarez, P., G. A. Pérez, R. Rosado y J. C. Aguilar (Coordinadores y editores), 2006. Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas: Estrategias para su Conservación y Uso Sustentable. Dirección General de Política Ambiental, Integración Regional y Sectorial. SEMARNAT. 86 p.
- AMPYAC. 2007. Anuncian nueva ley para proteger a las mujeres de la violencia (en línea). Asociación de Municipios por Yucatán, A.C. [Consulta: 06/06/07], <http://www.ampyac.org.mx>
- CERES, 2007. Transversalidad (en línea). CERES (Creando Empleos para Resolver la Exclusión Social). Iniciativa Comunitaria EQUAL 2004-2007, Andalucía. [Consulta: 06/06/2007]. <http://www.ceresjerez.es/formac-transversal.html>
- Galafassi, G., 2002. Racionalidad moderna y problemática ambiental: Una interpretación a la luz de la articulación sociedad-naturaleza. In: G. Galafassi y A. Zarrilli. Ambiente, sociedad y naturaleza: Entre la teoría social y la historia. Bernal (Bs. Aires). UN Quilmes Ediciones, 13-62p.
- Lois, C. M. 2000. La elocuencia de los mapas: un enfoque semiológico para el análisis de cartografías. Doc. Anál. Geogr. 36. 93-109.
- Palacio-Prieto J. L., M. T. Sánchez-Salazar, L. F. Puebla-Gutiérrez, e Y. García-Moctezuma, 2001. Términos de referencia generales para la elaboración del programa estatal de ordenamiento territorial (primera parte: Fases I y II). Convenio específico de colaboración Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL / UNAM - Instituto de Geografía. 111 p.
- Paré L. y J. Fraga, 1994, La costa de Yucatán. Desarrollo y vulnerabilidad ambiental, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rivera-Arriaga, E., G. Villalobos Zapata, R. León, O. López Chan, M. Arjona, J. Paredes, T. Saavedra, G. Palacio Aponte, G. Borges, M. González, J. Ramos Miranda, D. Flores Hernández, y I. Espejel, 2006. Estudio de zonas con litoral para el Estado de Campeche, Proyecto Sedesol-Gob. Edo. Campeche, 658 p.
- Salas, S., G. Mexicano-Cíntora, y M. A. Cabrera, 2006. ¿Hacia dónde van las pesquerías en Yucatán? Tendencias, Retos y Perspectivas, CINVESTAV, Unidad Mérida, Mérida, Yucatán, México.

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

## **Parte 4**

### **Municipios costeros: desafío de la implementación de políticas públicas en una realidad cambiante**



*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

# **Descentralización, regionalización y atomización en Río Lagartos, las Coloradas y el Cuyo: prácticas y políticas de las comunidades del oriente de Yucatán**

*Sabrina Doyon, Andréanne Guindon y Catherine Leblanc*

## **Introducción**

**L**as comunidades costeras mexicanas, en especial las de Yucatán, enfrentan importantes cambios desde hace poco más de un decenio, principalmente en el plano socioeconómico. Su modo de vida es confrontado por transformaciones ligadas al proceso de globalización, al despliegue del neoliberalismo y a diversos cambios políticos nacionales (Labrecque 2000, 2002). En este apremiante contexto, la diversidad de los actores que habitan las costas se manifiesta como nunca antes y da lugar a nuevos desafíos.

La descentralización deviene, en este contexto, un catalizador de los procesos actuantes, pues conjunta las recientes transformaciones políticas en México, la vigencia de las reformas neoliberales y la dislocación del sector social en el país. Sin embargo, aunque la descentralización represente una tendencia fuerte en México, el hecho de que su existencia tome múltiples formas la vuelve vaga y difícil de aprehender. En este contexto, la población de las comunidades costeras se encuentra desorientada ante la nueva maraña de leyes y de reformas ministeriales y frente a la creación de comités que transforman el orden administrativo precedente, y que, si bien tienen el objetivo de mejorar el gobierno, a menudo sólo acarrearán tergiversacio-

nes burocráticas y la ausencia del Estado central ante sus responsabilidades frente a la población que experimenta diversos desafíos en su supervivencia cotidiana.

Así, no es una empresa fácil preguntarse qué quiere decir la descentralización para las poblaciones locales y cuáles son los impactos e implicaciones para su vida cotidiana. No se piensa esto porque dichas poblaciones no se sientan aludidas, o no se preocupen, o no se interesen por el dominio de lo político, por el contrario, su grado de politización es importante y su interés está particularmente marcado por lo que se refiere a la política municipal, pero no parece pertinente pedirles que se pronuncien a propósito del concepto de descentralización que es vago incluso para los científicos que se ocupan de él. En este capítulo intentaremos más bien presentar la descentralización ocurrida en la región oriente de Yucatán, examinando de modo específico cómo ésta se articula al proceso de regionalización; y presentaremos también las preocupaciones de los actores de las comunidades de Río Lagartos, Las Coloradas y El Cuyo. Consideramos esta sub-zona como correspondiente a una región, en virtud de que su desarrollo económico presenta muchas similitudes y de que se trata de la sede de la Federación de cooperativas de pesca del Oriente. Además, consideramos que el establecimiento de la Reserva de la Biosfera de Ría Lagartos ha definido un nuevo espacio administrativo que representa otro factor de integración para estas comunidades, aunque, como lo veremos, los actores sociales no son totalmente homogéneos.

Basándonos en investigaciones de campo efectuadas en la región desde el año 2003 y en una encuesta más intensiva realizada en 2006, este capítulo busca demostrar cuán complejo es el proceso de descentralización a causa, entre otras razones, de su articulación con la regionalización de una zona y de los desafíos socioeconómicos y ambientales que viven sus pobladores. Argüimos que un proceso de descentralización que no se realiza en colaboración con los actores locales puede exacerbar su heterogeneidad, así como sus intereses, dando lugar a la atomización socioeconómica, la cual puede ser crítica para una región como el oriente del Estado de Yucatán. En las páginas siguientes reflexionaremos, en un primer momento, sobre las nociones de descentralización y de regionalización. En seguida nos concentraremos en el caso de la región del oriente para, finalmente, abordar el caso de las tres comunidades seleccionadas.

## **Descentralización y regionalización en la costa oriente**

En esta obra hemos visto que la descentralización es un término ambiguo que remite a varias dimensiones y fenómenos en función de las administraciones y de los

promotores que la defienden (Ribot *et al.*, 2006). Nos remite, principalmente, a las nociones de buen gobierno, democratización y gestión localizada en beneficio de la población local, permitiendo cierta mejoría en sus condiciones socioeconómicas y cierta eficacia administrativa (Batterbury y Fernando, 2006). Como lo señala Breton y Blais (Capítulo 1), la descentralización enfrenta, en las regiones costeras, circunstancias complejas. Estas circunstancias se encuentran también en la región oriente de la costa yucateca y se expresan fundamentalmente a través de dos ejes: la administración de la pesca y la conservación de los recursos costeros. El examen de la descentralización nos permitirá arrojar luces sobre estas circunstancias con la ayuda de nociones como región y regionalización.

Argumentamos a continuación que para comprender lo que el proceso de descentralización significa para las poblaciones locales es importante situar éste en el contexto mayor de las regiones y del proceso de regionalización. La región es una noción que varía según los autores (Appadurai, 1999), y a menudo es categorizada de manera vaga. Empero, podemos decir que se define por la heterogeneidad cultural y social de las poblaciones que la habitan y por estar marcada por procesos históricos donde se desarrollan relaciones de poder (Van Young, 1992). Del mismo modo, como lo veremos, es común que las definiciones administrativas ofrecidas por las estructuras políticas y por el entendimiento local de la región difieran entre ellas. En México en general -y el Estado de Yucatán no es la excepción- la regionalización ha sido tributaria de la formación del Estado central del siglo xx, mientras que éste ha integrado las regiones según sus particularidades con el fin de acrecentar su poder (Roberts, 1992). Más recientemente, las regiones mexicanas han sido marcadas por las transformaciones neoliberales que vive el país, cuyo proceso de descentralización es un elemento importante (Joseph y Nugent, 2002). A fin de comprender la descentralización y sus implicaciones para las poblaciones locales y para la gestión de los recursos naturales es importante, entonces, situarla en el proceso de regionalización.

En este contexto, la descentralización se efectúa según diferentes ejes. El primero está relacionado con la administración de los recursos costeros, los cuales han sido marcados en los años 1970-80 por el crecimiento de las intervenciones administrativas del Estado y, en consecuencia, de la burocracia. La región estudiada pasó de un estatus de relativo desinterés por parte del Estado y en beneficio de la iniciativa privada (entre otras cosas, con la producción de sal y de madera en los pueblos de Las Coloradas y El Cuyo) a un estatus de región de pesca en la que el Estado se implicó fuertemente. No obstante, desde hace aproximadamente un decenio es posible constatar un retiro progresivo por parte del Estado de las actividades de la pesca en la región; retiro marcado por el desarrollo de la acuacultura, por un menor respaldo

financiero y de recursos humanos al sector social predominante en la región y por la reorientación de los intereses hacia la pesca industrial y de alta mar, principalmente en la costa norte del Pacífico. Estas iniciativas, que representan un aspecto de la descentralización en la región, crean una situación que es vivida por la población más como un abandono de las responsabilidades del Estado hacia los poblados afectados que como una transición bien ordenada de la administración nacional y estatal en provecho de una mejor gestión de los recursos naturales y de una mayor consideración de las perspectivas locales. En este contexto es posible constatar la atomización de los actores, los cuales intentan defender, cada uno de la mejor manera a su alcance, sus intereses y la gestión de sus recursos frente a una administración menguada ante las numerosas transformaciones del sector pesquero.

La conservación del medio ambiente es otro de los ejes que nos permiten abordar los desafíos de la descentralización en el contexto de la gestión local de los recursos naturales y del proceso de regionalización. Así, como lo mencionan Breton y Blais, la conservación ha sido a menudo promovida por agentes internacionales más que por las poblaciones locales. En una perspectiva neoliberal, estas iniciativas de desarrollo sustentable permiten la reestructuración de los mecanismos de gestión del ambiente y de sus poblaciones locales; y se inscriben generalmente dentro de procesos de descentralización mientras nuevas unidades administrativas, como las reservas naturales y las agencias internacionales, toman el relevo del Estado en la administración del medio ambiente y de las poblaciones que lo ocupan (Fisher, 1997). La Reserva de la Biosfera de Ría Lagartos es un ejemplo de este tipo de iniciativas en las que los habitantes no han sido involucrados sino tardíamente en el proceso de gestión. Fraga (2006) ha mostrado cómo los residentes del pueblo de Río Lagartos tenían dificultades para comprender y justificar la aplicación de las reglas de la reserva en los años 1990; por nuestra parte podemos afirmar que esta situación persiste en el contexto de Las Coloradas y de El Cuyo. Independientemente de que emplea a una decena de personas de las comunidades seleccionadas gracias a acuerdos contractuales, la Reserva y sus principios no son bien comprendidos por la población. La Reserva no lleva a la población a su emancipación social, ni a la mejora de sus ingresos, de su situación socioeconómica o incluso de su autodeterminación sobre el territorio y sus recursos. En efecto, como lo veremos después, creada en los años setenta, la Reserva comenzó a integrar a la población dentro de sus iniciativas a partir de los años noventa. Sin embargo, el proceso de participación es todavía ampliamente del tipo *top-down*; los habitantes sienten poco compromiso y preocupación por la Reserva en la que habitan, mientras que ésta es ahora un punto de encuentro entre la administración estatal, la municipal y la población a través de programas de empleo temporal, entre otros. La Reserva también representa uno de los elementos

de la estrategia de descentralización del Estado. Asimismo, a ella se agrega un conjunto de ONGs locales e internacionales puestas en acción a nivel local, pero cuyos objetivos no están siempre definidos de modo claro con respecto a la población de la que buscan ocuparse. De cualquier manera, los pobladores no se integran todavía a dicho proceso administrativo que transforma su región de pesca en una región de conservación, y más bien intentan sacar provecho de los beneficios financieros que algunas veces se desprenden de estas medidas de conservación, delegando en el Estado toda iniciativa para la gestión de los recursos. Veamos ahora de modo más detallado cómo el proceso de regionalización en el que se inserta la descentralización se ha articulado a la región oriente del estado.

## El desarrollo costero de Yucatán

El desarrollo de la región costera puede ser dividido en **tres etapas** principales desde inicios del siglo xx (Fraga 1999). La **primera etapa** representa un proceso que fue iniciado por el Estado y sus administradores, y al que las poblaciones locales tuvieron que integrarse sin tener mucho poder de decisión. Hasta los años 1940-50, este proceso fue lento y restringido. Las comunidades estaban aisladas de los centros urbanos de Mérida y Tizimín y su población debía desplazarse por vía marítima. La economía estaba ubicada principalmente en la zona interior, y las comunidades servían de zonas de paso para el transporte de la producción henequenera, forestal y chiclera. El puerto de El Cuyo era un punto de acceso para los dueños de las concesiones silvícolas otorgadas por el gobierno a compañías extranjeras a principios del siglo xx. Los pueblos carecían de una buena infraestructura y de las comodidades mínimas; sus habitantes eran en su mayoría mayas que habían sido desplazados durante la Guerra de Castas, y otros eran inmigrantes nacionales e internacionales que habían salido de Cuba, por ejemplo, en busca de una vida mejor. La agricultura, principalmente el cultivo de maíz, era la actividad básica, complementada un poco por la cacería y por la pesca lagunar. También existía la extracción de sal en embalses de evaporación natural o artificial, los cuales eran construidos por los propios habitantes. Las pocas posibilidades de comercializar la producción hacían que prevaleciera una economía de subsistencia. Durante los años cincuenta, la zona costera se transformó paulatinamente debido a la migración desde la costa de pobladores de la zona henequenera hacia el interior. La pesca costera se desarrolló, sobre todo, en el sector de Progreso. Las crecientes inversiones de comerciantes provenientes de la capital originaron un proceso de especulación de los terrenos de las comunidades cercanas

a los accesos a Mérida. La producción pesquera, que oscilaba en ese momento en alrededor de 1,000 toneladas por año, fue estimulada por la entrada de motores y de nuevos medios de conservación del producto (hielo y cámaras frías). En dos décadas, el volumen de captura de las pequeñas embarcaciones alcanzó las 20,000 toneladas por año.

En los años sesenta empezó la **segunda etapa** de desarrollo de la región costera, la cual estuvo íntimamente ligada a la crisis del henequén (Breton y Labrecque, 1982). Ante el declive de esta industria, el gobierno estableció un programa de diversificación económica que buscaba trasladar a los productores hacia otras actividades, principalmente pesqueras. Se construyó, entonces, infraestructura portuaria y zonas de abrigo para las embarcaciones de las ciénegas; además de que se amplió la disponibilidad de crédito y se construyeron nuevas carreteras entre la capital y las comunidades costeras. En este periodo los pueblos se modernizaron con la llegada de la electricidad y la construcción de acueductos. El número de pescadores se triplicó y el de las embarcaciones se duplicó (Fraga, 1999). En ese entonces las principales especies eran el pargo, el pulpo, el tiburón, la langosta, el pámpano y el camarón. Durante los años setenta y ochenta, la migración experimentó un auge debido a los problemas de la producción de henequén que fueron paliados con fondos del banco rural (Banrural). A la par de las cooperativas ya establecidas en estas comunidades, asistimos en este periodo a la creación de numerosas unidades ejidales de producción pesquera y de sociedades de solidaridad social (derivadas de la asistencia del Pronasol en 1989 y constituidas por pescadores provenientes de cooperativas débiles), las cuales tenían el propósito de integrar a los nuevos inmigrantes a las zonas costeras. Las primeras cooperativas tuvieron cierto éxito, pero las nuevas unidades no tuvieron la misma suerte; de hecho, fueron mermadas por la falta de capacitación y por la ausencia de apoyo administrativo, técnico y financiero, aunque en un principio, y por breves temporadas, tuvieron acceso a cuantiosas sumas de dinero. Como lo subraya Fraga (1999), para muchos pequeños agricultores y productores de henequén la posibilidad de insertarse en estas organizaciones y de ser apoyados por el Estado representaba una estrategia económica a corto plazo. Sin embargo, luego del fracaso de estas iniciativas, estos “nuevos” pescadores pasaron a ser “independientes” o “libres” para ser contratados posteriormente por permisionarios privados; situación que modificó una vez más la organización socioeconómica de la costa.

De manera paralela, es posible constatar el aumento de las actividades ganaderas, las cuales han generado ingresos considerables a los involucrados, creando una situación que también ha incrementado las diferencias económicas entre la población costera. De hecho, los pescadores que lograron acumular un poco de dinero, compraron pequeños ranchos al sur de la zona costera donde es factible la ganadería. Si bien

ésta procura un ingreso satisfactorio a sus dueños, también es cierto que emplea poca gente y que implica la expulsión de algunos pobladores. La ganadería requiere de grandes pastizales, de manera que los ganaderos deben talar el monte y transformar de este modo zonas típicamente agrícolas<sup>1</sup>. Por una parte, las actividades silvícolas han desaparecido prácticamente de la región, eliminando así muchos empleos. Por otra parte, los miembros de los ejidos han convertido cada vez en mayor medida sus parcelas en pastizales, aislando en consecuencia las tierras utilizadas para la milpa. Al mismo tiempo, los agricultores se enfrentan a la disminución del crédito, a bajos precios para la venta del maíz y a pocas alternativas en un mercado cada vez más inestable. Los que no pueden seguir cultivando milpa o integrarse a la ganadería, ya sea como dueños o como empleados, no tienen otra alternativa que migrar, generalmente hacia la costa.

Finalmente, la **tercera etapa** de este proceso de regionalización costera empieza a principios de los años noventa y está marcada por la disminución de los recursos costeros, notablemente en la producción pesquera. Conjuntamente se incrementa el trabajo necesario, en términos de tiempo y de distancia, para alcanzar los habituales volúmenes de captura. Asimismo, con la modificación del Artículo 27 constitucional en 1992, las especies que estaban tradicionalmente reservadas para las cooperativas, quedan disponibles para otros tipos de organizaciones y para los productores privados; lo que ha afectado negativamente a las cooperativas que, según ciertos informantes, además pierden eficacia. Asistimos, entonces, a un aumento del control por parte de los productores privados que se apropian de una gran parte de la producción y de la comercialización, mientras las cooperativas y las asociaciones del sector social padecen dificultades. Diversos conflictos emergen continuamente entre las comunidades de pescadores, pues algunos de ellos pescan en aguas que “tradicionalmente” no les pertenecen. Esta situación es evidente en el área de estudio, donde los pescadores locales mencionan que actualmente gente proveniente de Dzilam, Progreso y aun de Campeche explota las zonas que anteriormente eran aprovechadas por las cooperativas de la región, deteriorando el medio ambiente pues sus artes de pesca son más sofisticadas. Estas condiciones han incitado a las comunidades de San Felipe a promover la creación de una reserva marina (Doyon y Fraga, 2005). En el caso de las comunidades referidas en este capítulo veremos que han desarrollado otras estrategias, como es el caso del turismo.

<sup>1</sup> La ganadería ocupa el 52% de la superficie de la región. Entre 1985 y 1990 esta actividad destruyó el 33% de la superficie regional. Sin embargo, este aumento en la ocupación de las tierras no corresponde a un incremento de la productividad, puesto que el ganado ha disminuido (Paré y Fraga, 1994).



De hecho, la zona costera yucateca se enfrenta a la intensificación del deterioro ambiental en un proceso que se encuentra en marcha desde hace ya algunas décadas. Acaece, principalmente, la destrucción de los ecosistemas de manglares, estuarios, lagunas y ciénegas debido a la expansión urbana, a la producción de sal y a la construcción de carreteras que frenan la circulación de agua hacia zonas anegables. Sin embargo, contrariamente a lo que prevalece en otros estados mexicanos, en las zonas costeras yucatecas existen varias iniciativas de conservación ambiental. Entre otras, existen dos reservas federales (Río Lagartos<sup>2</sup> y Celestún) y dos reservas estatales (El Palmar y Las Bocas de Dzilam) en la zona costera. Estas iniciativas aparecieron en los años ochenta y han sido estimuladas por numerosas organizaciones internacionales, por ejemplo, la Audubon Society, la Ducks Unlimited y el PNUD; actualmente, unas 10 de ellas están activas en la región (Faust *et al.*, 2006:197). Estas iniciativas de conservación forman parte de un proceso más amplio de manejo ambiental, el cual se inscribe dentro de diversas políticas nacionales e internacionales y sin carecer de vínculos con el desarrollo del neoliberalismo mexicano.

Vemos, entonces, a través de esta breve exploración del pasado de la regionalización de la costa, que en un primer momento la zona costera estaba considerada simplemente como una extensión de las regiones internas del estado que contaban con modalidades específicas de explotación de los recursos naturales. Posteriormente, sobre todo después de la crisis del henequén, el Estado cambió de perspectiva con respecto a la costa y revaloró la producción pesquera. Otras actividades fueron descuidadas en beneficio de la pesca bajo el supuesto de que permitiría al estado reorientar la economía. Finalmente, la baja en las capturas y el deterioro del medio ambiente se encuentran en la base de la última etapa de la regionalización, en la cual el Estado desarrolla políticas y prácticas de conservación. Estas iniciativas conservacionistas, que también deben ser ligadas a los cambios en la administración de la pesca, transformaron las actividades locales y las prácticas tradicionales de la población de esas regiones. Hasta hoy y por encima de sus propios intereses, la población local ha sido parte de estas transformaciones de la región costera. Sin embargo, es importante resaltar que la percepción y la experiencia de los habitantes de las comunidades costeras respecto a sus propias regiones no corresponden necesariamente a las definiciones administrativas del Estado. En efecto, como es posible constatarlo en los pueblos de Río Lagartos, Las Coloradas y El Cuyo, sus habitantes no han asimilado la costa a la categoría de área de conservación. En este sentido, varios individuos no están enterados, al menos en un primer momento, de que habitan

<sup>2</sup> Para más detalles sobre la Reserva de Río Lagartos, ver Fraga 1999 y 2006.

en una reserva de la biosfera; y tampoco reconocen ni les interesan las actividades realizadas por la reserva. A menudo consideran injustas esas iniciativas y a veces incluso las ven como ligadas a ciertas prácticas de corrupción. Pero, más que todo, la reserva y sus principios no corresponden a su realidad, a sus preocupaciones, a su vida cotidiana. Así, la definición de la región costera según estas localidades, que son muy diferentes entre sí, gravita más bien alrededor de la pesca cooperativista y privada), el turismo y la producción de sal. Veamos a continuación cómo esta situación se articula con la descentralización.

## **Comunidades costeras del oriente: heterogeneidad y atomización**

Presentaremos los desafíos ligados a la descentralización, en primer lugar, a través de la breve presentación de las tres comunidades seleccionadas y, posteriormente, mediante tres problemáticas a las que las mismas hacen frente: la pesca, el turismo y la conservación en la reserva de Río Lagartos. Veremos que las comunidades enfrentan dificultades similares, aunque no por ello relativamente diferentes entre sí en función de sus actores sociales y de sus intereses socioeconómicos y políticos.

El pueblo de **Río Lagartos** cuenta con un poco más de 2,000 habitantes. Es la cabecera municipal del municipio de Río Lagartos, que incluye el pueblo de Las Coloradas del que nos ocuparemos más adelante. El pueblo tiene una vocación pesquera y emplea alrededor de 400 pescadores repartidos en dos cooperativas. Hasta hace unos 10 años la pesca aseguraba un ingreso decente según los pescadores, pero a partir de entonces éstos se sienten insatisfechos con los ingresos que les procura, pues a menudo apenas pueden pagar los costos de operación. Las especies capturadas son las de escama, la langosta y el pulpo. Entre 20 y 30 familias viven también de la pesca del maxquil que es utilizado como carnada en la pesca del pulpo. Las cooperativas del pueblo disponen de los permisos para la pesca de estas especies, los cuales negocian a través de la Federación de pescadores del Oriente, en la que se incluyen también las cooperativas de El Cuyo y de San Felipe. Si bien la pesca es la actividad más practicada por los habitantes del pueblo de Río Lagartos, también es posible encontrar una treintena de personas que trabajan en las maquiladoras de Tizimín y de Panabá; así como 33 pescadores reagrupados en la formación de tres cooperativas de turismo que se constituyeron hace 10 años y se integraron dentro de una asociación hace dos. Éstas ofrecen diversas actividades: pesca deportiva, observación de aves, cocodrilos, tortugas; el “baño maya”; el paseo a pie; y el baño en los cenotes. También desde mucho antes existe otro grupo que se dedica al turismo

y que ofrece, además de esas actividades, el servicio de alimentación (restaurante) y de hospedaje. Estas cooperativas están autorizadas por la SEMARNAP mediante el pago de un permiso.

Desde 2005 deben obtener también la autorización de la Reserva y pagar el permiso correspondiente, pues el lugar es ofrecido por los promotores como parte de sus servicios a los turistas. Los administradores de la Reserva tienen una empleada ubicada en un kiosco cercano al lugar en el que los turistas se embarcan, lo que permite a la administración estar al corriente de las actividades turísticas que se desarrollan en la Reserva y en el pueblo. Otro grupo menos numeroso se dedica también a la ganadería en las tierras que rodean el sur del poblado, empero, esta actividad más bien se desarrolla cuando la pesca es mala. Después de todo, estas actividades son complementarias a la pesca, aunque no por ello menos importantes pues en el contexto de la disminución de las capturas su futuro incremento parece inevitable.

El pueblo de **Las Coloradas**, perteneciente al municipio de Río Lagartos, se encuentra a una veintena de kilómetros al este del pueblo de Río Lagartos y está habitado por una población de alrededor de 1,000 habitantes. Esta localidad fue considerada por mucho tiempo como un rancho, cuyas tierras eran propiedad de la familia Roche, propietaria de la empresa salinera que ahí se encuentra. Esta familia fundó la empresa en 1946 con una producción artesanal que empleaba a numerosas personas provenientes de todo el estado de Yucatán. Así, el pueblo fue conformado por habitantes provenientes de diversas regiones, quienes migraron en busca de trabajo durante periodos difíciles en la medida en que ya no podían emplearse en la industria del henequén, principalmente. El trabajo de extracción de sal en esa época era sumamente arduo y las condiciones de trabajo prácticamente de esclavitud. Los propietarios de la empresa alojaban a los empleados en dormitorios durante la vigencia de sus contratos que iban de algunas semanas a algunos meses. Con el paso de los años, la empresa construyó casas para que se establecieran algunos de sus trabajadores, y posteriormente completó la construcción de viviendas para que vivieran todos sus empleados, pero la empresa era la propietaria de los terrenos y de las casas, y también era la misma empresa la que proveía a los habitantes del pueblo de agua y de electricidad. La localidad era entonces estructural y financieramente independiente de los otros pueblos de la costa y de Río Lagartos en particular. Luego de diversas luchas llevadas al cabo por los trabajadores que formaron un sindicato en 1978, las condiciones de trabajo cambiaron en los años 1980. En este proceso la localidad fue anexada a Río Lagartos y los trabajadores pudieron comprar sus viviendas y convertirse en sus propietarios, aunque no de los terrenos. De todos modos, la empresa mantuvo relaciones de exclusividad y dominio en el pueblo, pues proveía cupones a

los trabajadores para que se abastecieran en su propia tienda y para que se divirtieran en el casino también de su propiedad.

Las relaciones entre Las Coloradas y Ría Lagartos son tensas, en virtud de que los habitantes de Las Coloradas consideran que son tratados como ciudadanos de segunda clase por la administración de Ría Lagartos. Estiman que no reciben los mismos servicios, pues han dejado de recibir las aportaciones de la empresa salinera. Aunque la empresa ya no detenta las funciones correspondientes a la municipalidad, todavía tiene injerencia en la vida de la comunidad: subvencionó la construcción de la escuela y de la comisaría e inauguró una nueva iglesia en 2006. La empresa es todavía la propietaria de las tierras de la comunidad y nadie puede comprar un terreno; el pueblo tampoco puede crecer ni tiene derecho a construir un edificio (para el turismo, entre otros propósitos) o llevar a cabo cualquier otra iniciativa en las tierras del poblado. Los habitantes tienen que pedirle autorización a la empresa para cualquier actividad que decidan realizar. Por otra parte, el funcionamiento de la empresa salinera, que es un motor económico capital para la región, genera importantes consecuencias negativas para el ambiente. Pese a ello, la empresa ha podido continuar con sus actividades e incluso crecer en el marco de la Reserva de la Biosfera de la que ocupa 8,000 hectáreas.

La empresa salinera es, entonces, el principal empleador de los habitantes del pueblo pues ocupa a cerca de 300 trabajadores, todos del género masculino. En general, los empleados consideran satisfactorio el trabajo dado que les asegura un buen ingreso mensual y les ofrece la posibilidad de comprar a crédito equipo electrodoméstico, además de que les provee un seguro y una pensión para el retiro. Por consiguiente, los empleos de la salinera son muy demandados y varias personas esperan en una lista de espera. Para ser un empleado de la empresa es necesario ser hijo de un empleado actual o retirado; pero ello no excluye la posibilidad de tener que esperar varios años antes de beneficiarse con un puesto en vista de que el trabajo en la empresa es muy restringido. Es por eso que todos los años varias personas deciden mejor dedicarse a la pesca en lugar de intentar su ingreso a esta empresa. Por lo demás, un número significativo de cerca de 100 personas optó por la pesca a finales de los años ochenta. Como luego del huracán Gilberto los propietarios cerraron temporalmente la empresa a causa de los daños, los trabajadores viven temerosos de que algo similar vuelva a ocurrir y los condene al desempleo por un periodo indeterminado. Asimismo, la empresa refuerza continuamente las vallas metálicas de las salinas a fin de evitar que sean destruidas por el agua y el viento y para no permitir que el agua de mar penetre y contamine la producción. La sal es destinada a usos industriales en la ciudad de México; esta empresa, por cierto, es la segunda salinera en importancia en el país después de “Guerrero Negro” en Baja California Sur.

Actualmente existen en la comunidad tres cooperativas de pesca que se dedican a la pesca de escama y de pulpo. Estas cooperativas son relativamente pequeñas (integran de 20 a 30 miembros) y poseen pocos recursos, además de que registran antecedentes de problemas económicos que han marcado su evolución e hipotecado su situación financiera. Uno de los principales problemas de estos pescadores es que no forman parte de la Federación de Pescadores del Oriente; las razones de esto mencionadas por los pescadores son numerosas, pero se reagrupan en dos principales: 1) la falta de organización interna en Las Coloradas entre los pescadores y las cooperativas; y 2) problemas con la Federación, que no acepta su ingreso con el fin de conservar su predominio en la producción de langosta. Así, les está prohibido pescar esta especie que genera los mayores ingresos para los pescadores y que les asegura, en general, el salario durante el año entero. Igualmente, las cooperativas de El Cuyo y de Río Lagartos no reconocen el territorio de pesca de Las Coloradas como tal, lo que hace que los pescadores de este lugar se sientan perjudicados, pues los pescadores de otras comunidades, luego de sobreexplotar los recursos que les corresponden, vienen ahora a pescar en su territorio privándolos de su pesca. Diversos conflictos, a veces violentos, han surgido, en especial con los pescadores de Río Lagartos, y las tensiones persisten hasta la actualidad. En lo que se refiere a la pesca lagunera es muy poco practicada por los pescadores. En primer lugar, porque no pueden hacerse de un muelle de embarque cerca de las salinas que dan sobre la laguna, pues, y ésta es la segunda causa, los costos de transporte les resultan prohibitivos. Empero, es posible encontrar numerosas personas que, además de trabajar en la salinera, pescan en el andén que liga Río Lagartos con Las Coloradas (este muelle fue construido por la empresa salinera, pues anteriormente sólo era posible acceder a Las Coloradas por el pueblo de El Cuyo en la estación seca, o por mar). Una treintena de personas de Las Coloradas trabajan también en las maquiladoras.

Contrariamente a lo que ocurre en Río Lagartos y El Cuyo, el turismo no se desarrolla en Las Coloradas pues impedimentos relacionados con la tenencia de la tierra le impiden construir instalaciones para recibir turistas. Una familia posee cabañas en sus terrenos para hospedar turistas, pero están desocupadas la mayor parte del tiempo. Además, los habitantes de Las Coloradas afirman que no cuentan con la oportunidad de recibir turistas porque éstos son acaparados por las empresas de Río Lagartos que no quieren perder clientela. Los lugareños están decepcionados ante esta situación, pues afirman que los atractivos naturales que los turistas visitan, como los baños de sal o los flamencos, se encuentran justo en Las Coloradas y los beneficios de esta actividad deberían llegar también a ellos. Por último agreguemos que algunas personas han podido comprar solares en los ejidos vecinos, principalmente en Loche y Tizimín, donde practican, a pequeña escala, agricultura de subsistencia y

un poco de ganadería, pero esta actividad es marginal ya que son pocas las personas que han podido reunir el capital necesario para estas adquisiciones. Un grupo de mujeres ha desarrollado también un pequeño proyecto de agricultura biológica urbana; no obstante, como el proyecto, financiado por el PNUD, exigía que el cultivo se encontrara sobre suelo, e incluso terreno, en el que todas esas mujeres pudieran trabajar, el problema de la propiedad de la tierra condujo a que cada una de las mujeres desarrollara por separado y en su propio terreno su pequeño cultivo.

Por su parte, el pueblo de **El Cuyo** se encuentra a 34 kilómetros de Las Coloradas sobre la costa, pero solamente se puede llegar hasta ahí por tierra, pues la ruta costera no tiene mantenimiento y es intransitable desde la construcción del puente que liga Las Coloradas con Río Lagartos. Antaño, el pueblo de El Cuyo era un puerto de carga para las compañías forestales extranjeras que tenían concesiones silvícolas en tierra firme. Estas actividades cesaron recientemente y el pueblo de 1,700 habitantes se dedica en la actualidad a la pesca principalmente. Posee dos cooperativas que cuentan con 88 embarcaciones y emplean alrededor de 130 pescadores. Además, en el lugar se encuentran 6 permisionarios que poseen 277 embarcaciones y que emplean, según nuestros cálculos, más de 500 pescadores. Ahí se pesca pulpo, langosta y escama. Las cooperativas de El Cuyo también forman parte de la Federación de pescadores y sus intereses son defendidos por esta organización. Algunas personas se dedican también a la agricultura en ranchos que se encuentran fuera del poblado. Aún cuentan con milpas 38 personas. El pueblo de El Cuyo se dedica también al turismo: dos hoteles y dos servicios de cabañas funcionan principalmente en temporada alta. Actualmente, alrededor de 30 personas intentan formar algunas cooperativas de ecoturismo. Las actividades practicadas son menos numerosas que las realizadas en Río Lagartos: la observación de aves y la pesca deportiva. Uno encuentra en El Cuyo pobladores que son originarios principalmente de la región y del estado, aunque desde hace unos 20 años también es posible encontrar habitantes provenientes de otros estados de la República, principalmente de Chiapas y de Veracruz; diversos conflictos en sus lugares de origen están en la base de estas migraciones. Estos migrantes trabajan principalmente como empleados de los permisionarios o en la agricultura, y se mezclan muy poco con los otros habitantes del pueblo. En el Cuyo hay cerca de 40 casas de verano cuyos propietarios son de otras partes del estado, principalmente de Valladolid y de Tizimín. Algunas de estas casas son también propiedad de extranjeros que las rentan a los turistas. Todas estas viviendas están situadas frente al mar, lo que da lugar a diferentes riesgos y oportunidades en lo que se refiere a la tenencia de la tierra. Los habitantes del pueblo perciben esta situación de diferentes maneras: algunos ven las ventajas ligadas a la dinamización de la economía local, pero otros son más desconfiados ante el aumento de los precios de las propiedades y ante el

hecho de que sean extranjeros quienes ocupan esa área, pues consideran que otras personas de la comunidad podrían ocuparla y utilizarla para poner en marcha actividades turísticas. Dada su proximidad con el estado de Quintana Roo y con la isla de Holbox, el pueblo cuenta también con la visita de turistas internacionales, sobre todo, desde hace tres años. Al igual que el pueblo de Río Lagartos, el pueblo de El Cuyo posee diferentes restaurantes para los turistas y visitantes, y a diferencia de Las Coloradas que no está organizado para atender turistas y visitantes y donde no es posible encontrar más que una cantina y una lonchería. El Cuyo es parte del municipio de Tizimín del que es el único pueblo costero. El hecho de que su peso demográfico sea relativamente insignificante tiene un impacto en el desarrollo económico y en la promoción del pueblo al interior del municipio. Por lo demás, algunos pobladores piensan que como es el único pueblo costero del municipio, El Cuyo es de particular importancia para Tizimín sobre todo en lo que se refiere a su potencial turístico.

## **Los desafíos de la descentralización: discusión final**

Estas tres comunidades comparten algunos elementos en común. Por principio, se sienten completamente abandonadas por el poder político, y aisladas del resto del estado a niveles social, económico y físico. En efecto, en lo que se refiere a las comunidades de El Cuyo y de Las Coloradas, el hecho de que se encuentren anexas a un municipio hace que no se sientan incluidas, salvo en periodos electorales, en el interés de quienes toman las decisiones políticas en el municipio. En consecuencia, no perciben que los esfuerzos en favor del desarrollo económico del municipio sean repartidos de modo equitativo entre las localidades y la cabecera municipal. En lo que se refiere a Río Lagartos, la situación es diferente ya que es cabecera municipal, pero igualmente sus habitantes sienten que un mayor interés por parte del gobierno estatal hacia su comunidad tendría efectos claros en su desarrollo. Los tres poblados se encuentran en una región designada como ganadera, aun cuando sus actividades son principalmente pesqueras, lo que nos permite constatar una fractura entre sus intereses y los del estado. Además, las tres localidades se encuentran bastante alejadas de Mérida, la ciudad capital, y consideran que no participan activamente en las decisiones políticas, ni les llegan muchos beneficios económicos ni acciones de desarrollo. En efecto, sólo luego del ciclón Isidoro se pudo constatar cierta mejoría en la calidad de vida de estas comunidades, ya que entonces se pudieron beneficiar de los programas gubernamentales de emergencia ante siniestros, particularmente con la construcción de pequeñas casas de cemento para las familias damnificadas



(casas del Fondo Nacional de Desastres —FONDEN). El aislamiento físico está ligado a esta situación que también puede estar vinculada a la precariedad ambiental de la región. En efecto, puesto que los poblados están contruidos entre la laguna y el mar, los habitantes están conscientes de que un ciclón particularmente violento podría reducir a la nada sus pueblos y su modo de vida. Así, los informantes nos han dicho repetidas veces que se sienten como si habitaran en una isla que en cada estación corre el riesgo de inundarse y desaparecer.

El sentimiento de impotencia se incrementa por la importante emigración que experimentan estas comunidades. Las estadísticas indican que en 2002, 30,000 personas emigraron de Yucatán, pero estas cifras no están disponibles a nivel de la comunidad. De cualquier manera, según nuestras observaciones, al menos un miembro de cada una de las familias se encuentra trabajando en los centros turísticos de Quintana Roo, principalmente en Playa del Carmen y en Cancún. Estos empleos precarios les permiten, pese a todo, enviar un poco de dinero a sus familias y les aseguran un pequeño ingreso en tiempos difíciles, particularmente cuando la pesca es mala. Esta situación lleva a que los pueblos pierdan su población, principalmente la masculina y joven, que emigra para trabajar; y causa también numerosos problemas sociales que difícilmente pueden enfrentarse a la distancia, como el alcoholismo, la drogadicción y la delincuencia menor que a menudo practican individuos que se encuentran perdidos en las grandes ciudades turísticas. Otra de las características compartidas por estos pueblos es el chovinismo, pues cada uno sobrestima su espacio de vida respecto al de los otros pueblos de la costa en los que hay más problemas y más conflictos, en contraste con el ambiente tranquilo que perciben en su propio pueblo. Cada uno se considera diferente de los otros y no se asocia de manera identitaria con los demás. Comparten entre ellos el hecho de considerarse diferentes. Desde luego, estos pueblos difieren entre ellos, aun cuando compartan un modo de vida ligado a la pesca, pues en efecto los problemas a los que se enfrentan son diferentes y también los intereses que representan. De manera que si bien los desafíos ligados a la descentralización están vinculados a estas diferencias y a la percepción que de ellas tienen los pueblos, es posible relacionar las consecuencias de la descentralización con tres problemáticas: la pesca, el turismo y la reserva.

La cuestión de la pesca es un problema para las tres comunidades, las cuales, sin embargo, lo viven de manera diferente. Así, la pesca disminuye para cada uno de los grupos y los individuos se encuentran ante opciones difíciles de vida: ¿Invertir en alguna otra actividad?, pero, ¿cuál?, ¿emigrar? En el proceso de descentralización, las cooperativas de pesca ya no son tan favorecidas por el Estado que invierte cada vez menos en ellas y favorece más bien la acuacultura que no es desarrollada en la región. Las ventajas de los préstamos para la compra de equipo y las de la reagrupación en



cooperativas no son ya tan claras como antaño, lo que produce cierta atomización. Los pescadores dicen contar con préstamos ventajosos para la compra de motores ecológicos, pero no pueden remplazar las piezas fácilmente; se quejan además de esperas interminables para poder entrevistarse con los representantes de pesca que anteriormente trataban de modo habitual y con frecuencia. La Federación posibilita la defensa de los intereses de los pescadores de Río Lagartos y de El Cuyo, pero deja de lado a una centena de pescadores de Las Coloradas que carecen de representación. Las alternativas a la pesca son pocas y ha surgido cierta desorganización social a nivel local. Las diferencias entre Río Lagartos y El Cuyo en el campo de la pesca actúan de forma tal que los intereses de ambas comunidades también divergen; El Cuyo es más estimulado económicamente por los permisionarios, aunque las cooperativas gocen de mayor poder social. En este contexto, articulada a través de las políticas públicas, la descentralización no es favorable para los pescadores ni para sus comunidades que están habituadas a contar con el apoyo del Estado y carecen de otros medios ante el declive de su actividad económica. Cada uno intenta, entonces, salir bien librado del juego mediante la búsqueda de alternativas económicas, lo que implica también cierta atomización social.

La cuestión del desarrollo turístico sale a flote ante la disminución de la pesca. Empero, en un contexto de descentralización, los habitantes locales experimentan dificultades para hacer valer sus intereses y para obtener el apoyo necesario para el desarrollo de sus proyectos. El Estado parece poco abierto, interesado o favorable a este tipo de iniciativas turísticas de pequeña escala, lo que resulta en beneficio de los centros turísticos de Quintana Roo. Ello vuelve difícil la puesta en marcha de este tipo de actividades, a pesar de que constituyen en este momento una de las pocas alternativas a la pesca. Justamente en el caso de la pesca y el turismo es posible constatar cierta atomización grupal en el seno de estas comunidades, así como entre las comunidades del oriente: cada una intenta asegurar sus propios intereses antes que pensar en estrategias regionales locales que probablemente producirían beneficios para la mayoría en el contexto de la descentralización. Además, las posibilidades de que las comunidades puedan trabajar las tierras costeras para levantar ahí infraestructura y centros turísticos, se desvanecen aun más con el hecho de que esas tierras son zona federal -como todas las costas de México. Asimismo, la Reserva de la Biosfera, que está orientada hacia la protección y conservación ambiental de esas tierras, vuelve todavía más clara la imposibilidad del desarrollo turístico, e incluso ecoturístico, en esas zonas para el beneficio de la población local. Las dificultades económicas que viven estos pueblos los llevan hacia la atomización más que hacia el reagrupamiento, de manera que los mecanismos de la descentralización no podrán servir en este caso sino en provecho del pequeño grupo que toma las decisiones. De

suerte que la política del “cada quien ve por sí mismo” parece por el momento más provechosa a los ojos de los actores locales.

Los pueblos referidos son similares también en cuanto a su posición en y con respecto a la Reserva de la Biosfera. En cada uno de ellos es posible encontrar puestos de la Reserva en los que se efectúan controles de la flora y la fauna, así como diversas investigaciones. Sin embargo, los habitantes de los pueblos participan muy poco en estas investigaciones; a veces son invitados a la realización de pequeños trabajos o a reuniones de capacitación. Es posible encontrar también en los tres pueblos una decena de personas empleadas por contrato en la Reserva, quienes se ocupan de la vigilancia, la distribución de permisos o la observación de la anidación de las tortugas y de los flamencos rosados; no obstante, se trata de empleos precarios y que no son seguros de un año al otro, por lo tanto, no constituyen para los habitantes una fuente de empleo o de apoyo al que puedan recurrir. La Reserva no efectúa proyectos junto con la población y no invierte en proyectos comunitarios de desarrollo sustentable en los cuales los habitantes podrían participar. Además, por lo general los empleados regulares de la Reserva vienen de Mérida para trabajar, se quedan por cortos periodos y no permanecen en los pueblos de manera duradera. Los estudiantes que trabajan y efectúan sus proyectos de investigación en la Reserva radican relativamente lejos de los poblados y no comparten su cotidianeidad. Es posible encontrar, en fin, personas que realizan trabajo voluntario y que provienen de otros estados e incluso de otros países para proteger los recursos naturales, especialmente las tortugas. Los pobladores, entonces, no participan en la Reserva y no se identifican con ella, ni aun cuando el Estado intenta crear un catalizador social y económico de la región, así como una herramienta de descentralización mediante pequeños proyectos que pasan por la Reserva y por la SEMARNAP, como es el caso de los empleos temporales ofrecidos en el periodo de crisis de la pesca. Esta regionalización administrativa de la costa a través de la Reserva no es apropiada para sus habitantes, y si bien en la actualidad casi no existen conflictos entre los habitantes y la Reserva en torno a las restricciones que ésta establece en la utilización de los recursos naturales, varias personas se preguntan todavía por qué deben aceptarlas pues consideran que no se aplican a sus casos. Los principios de “cercanía en la gestión”, que implican compartir el poder de decisión y el poder económico, no se encuentran en este orden regional y por tanto no se registran efectos positivos en las poblaciones locales. Esta situación acarrea aún más sospechas por parte de los pobladores, pues les parece que la Reserva no trabaja como debiera: para y con la población.

Así, es posible constatar que las comunidades costeras del oriente comparten la misma marginalización y viven desafíos similares en los planos económico, social y político. Estos desafíos son exacerbados por las políticas y las diversas iniciativas

de descentralización desarrolladas desde hace casi un decenio en la región. La situación de aislamiento y precariedad vivida por las poblaciones costeras implica, de acuerdo con nuestras observaciones, el aumento del individualismo y la fragmentación social. El hecho de que el poder de decisión y la responsabilidad de los actores locales no sean aprovechados, acarrea, entre otras consecuencias, la multiplicación de los esfuerzos individuales y el incremento de la competencia por los recursos entre los actores y entre las comunidades, lo que a su vez se traduce, aunque no de modo exclusivo, en la diversidad de orientaciones socioeconómicas que toman las comunidades para asegurar su subsistencia. Esta diferenciación en el seno de un mismo proceso de regionalización es, entonces, un factor importante que influye en la descentralización y que no es privativo de la región del oriente. Así, los administradores, tanto del Estado como de otras organizaciones (es importante destacar que el papel de las ONG, cuya presencia es hoy casi invisible en los pueblos, podría ser mucho mayor en la región) que siguen los preceptos de la descentralización, tendrán que concentrar sus esfuerzos en la manera de asegurar que este proceso pueda favorecer la cohesión regional en mayor medida, y, del mismo modo, contribuir a la reducción de las dificultades que enfrentan las comunidades y sus pobladores.

## Bibliografía

- Appadurai A., 1999. Mondialisation, recherche, imagination, *Revue internationale des Sciences Sociales-RISS*, Vol.51, No. 2: 257-267.
- Batterbury S.P.J. y J.L. Fernando, 2006. Rescaling Governance and the Impact of Political and Environmental Decentralization: An Introduction. *World Development*, 34(11): 1851-1863.
- Breton Y. y M. F. Labrecque, 1981. L'agriculture, la pêche et l'artisanat au Yucatan. Prolétarianisation de la paysannerie maya au Mexique. Québec, Presses de l'Université Laval.
- Doyon S., y J. Fraga, 2005. Desarrollar una área marina protegida: Iniciativa local, retos institucionales y transformaciones sociales en México. In: J. Pascual Fernández y D. Florido del Corral (dir.), ¿Protegiendo los recursos? Áreas protegidas, poblaciones locales y sostenibilidad, Actes du colloque ASANA.
- Fisher W. F., 1997. Doing Good? The Politics and Anti-politics of NGO Practices. *Annual Review of Anthropology* 26: 439-64.

- Fraga J., 2006. Local perspectives in conservation politics: the case of the Ria Lagartos Biosphere Reserve, Yucatan, Mexico. *Landscape and Urban Planning*, 74: 285-295.
- Fraga J., 1999. Política ambiental y relaciones de género en una área natural protegida: La relación global/local en Río Lagartos, México, Thèse, Faculté des sciences sociales, Université Laval, 432 pages.
- Joseph M. G. y Nugent D., 2002. Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno. México, Era.
- Labrecque M. F., 2000. L'anthropologie du développement au temps de la mondialisation. *Anthropologie et Sociétés*, 24(1): 57-78.
- Labrecque M. F., 2002. Développement, lutte à la pauvreté et participation au Mexique : le cas du Yucatan rural. *Anthropologica*, XLIV: 171-183.
- Paré L. y J. Fraga., 1994. La Costa de Yucatan: Desarrollo y Vulnerabilidad Ambiental. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ribot J. C., A. Agrawal, y A.M. Larson, 2006. Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources. *World Development*, 34(11): 1864 – 1886
- Roberts B., 1992. The Place of Regions in Mexico, p. 227-245, In: E. Van Young. Mexico's Regions – Comparative History and Development. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Van Young, E., 1992. Introduction. Are Regions Good to Think? p. 1-36. In: Mexico's Regions. Comparative History and Development, Center for U.S.-Mexican Studies, San Diego.

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

# **Organizaciones municipales, participación comunal y descentralización de políticas públicas en áreas costeras del Estado de Yucatán.**

## **El caso de la micro cuenca costera de Chabihau**

*Eduardo Batllori, Teresa Munguía, Teresa Castillo y Federico Dickinson*

### **Introducción**

**D**e acuerdo al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado es dueño y custodio de los recursos naturales, pero, al mismo tiempo, es también el primer promotor y el rector del desarrollo del país; independientemente de qué se entienda por desarrollo, su base material está en los recursos naturales, en los servicios ambientales disponibles y en los atributos ecológicos del territorio nacional. Este doble papel del Estado ante el ambiente lo enfrenta a un dilema que se debe resolver en el diseño y la instrumentación de un modelo concreto de desarrollo.

En el Estado de Yucatán desde 1991 se iniciaron las primeras acciones de conservación y manejo de ecosistemas costeros, promovidos por el patronato de la Reserva Estatal de El Palmar en su zona de restauración, pero no fue sino hasta 1996 cuando el gobierno estatal y las autoridades federales, reconociendo el grave proceso de deterioro que presentaban los humedales costeros en Yucatán, iniciaron las primeras acciones de coordinación que permitieron desarrollar un programa de restauración ambiental en la zona costera, mediante un comité de planeación plural que incluía centros de investigación y universidades, usuarios de los recursos naturales y autoridades de diversos sectores (Comisión Nacional del Agua, 2003). De esta manera,

empleando los conceptos de restauración, conservación y aprovechamiento (Ehrenfeld, 2000), a partir de 1997 se desarrollaron obras de rehabilitación hidráulica en la zona costera, tales como construcción de puentes y alcantarillas en carreteras costeras, desazolve de manantiales y canales de drenaje, reforestación con especies de manglar y recolección de basura en zonas susceptibles de inundaciones. Estas labores propiciaron el mejoramiento del capital natural, entendido como los ecosistemas o paisajes de los cuales el ser humano obtiene productos forrajeros, pesqueros, edáficos, etc., y servicios ambientales que permiten obtener ingresos económicos con muy bajos costos de producción, como el caso de los recursos de uso en común (Clewell y Aronson, 2005).

Este Comité de Restauración junto con otro organismo plural creado en 1988 denominado Consejo Estatal de Consultoría Ecológica fueron considerados para ser receptores de los incipientes procesos federales de descentralización que se empezaron a negociar a partir del 2001. Sin embargo, en 2001 hubo también un cambio de administración en el gobierno estatal, así como de prioridades ambientales y de valoración de los servicios ambientales de los humedales, dando por cerrado el Comité de Restauración y la organización creada. Se detuvo gran parte de la actividad plural y participativa, incluyendo la del Consejo Estatal de Consultoría Ecológica y del Patronato de la Reserva Estatal de El Palmar, y se inició a nivel federal el programa de restitución de playas con problemas de erosión, a través de un Consejo Asesor que rápidamente se disolvió. A partir de 2003, en el tema ambiental la actividad gubernamental estatal manifiesta un retroceso al discurso normativo, encaminado al ordenamiento ecológico del territorio costero con fuerte participación de las diferentes instituciones académicas, de investigación, gubernamentales y no gubernamentales, pero con escasa participación de los grupos comunitarios y empresariales. Dada la relevancia que han adquirido los discursos conservacionistas y aquellos que giran alrededor del desarrollo sustentable, y a la luz de la forma en que estos discursos ambientales se han asumido en nuestro país, resulta importante discutir la manera de concebir y operar proyectos de conservación y aprovechamiento. Se parte de estructuras jerárquicas centralizadas, orientadas a la inspección y vigilancia, y con base en determinaciones jurídicas, administrativas, financieras, científicas y políticas que dejan espacios reducidos para la maniobra y la negociación. Esta propuesta gubernamental se basa en el *manejo sectorial* (Manuel Navarrete *et al.*, 2004), es decir, se enfoca sobre un solo sector o tema, aunque considera impactos e interdependencias con otros, como por ejemplo, pesca, vialidad, áreas protegidas, ordenamiento territorial y fortalecimiento municipal. Sin embargo, las comunidades rurales y particularmente las costeras de esta micro cuenca empujan hacia el *manejo integrado* (Fraga, 1996, 2001; Quezada y Breton, 1996), que se enfoca en guiar los cambios

necesarios para la calidad de la vida humana y del ambiente (Toledo, 1980; Toledo *et al.*, 2003, los cuales incluyen, en este caso, cuencas costeras y áreas marinas de extensión variable.

No fue sino hasta el año 2004 cuando se concretaron algunas de las primeras acciones de descentralización del nivel federal (SEMARNAT) al estatal (Secretaría de Ecología), particularmente acciones de reforestación de manglar, rehabilitación de manantiales y aprovechamiento cinegético en áreas naturales protegidas o sujetas a los procesos de desarrollo actuales. Sin embargo, el principal proceso de descentralización a nivel municipal y particularmente de los municipios costeros es el referente al cobro de los derechos por concesión de la Zona Federal Marítimo-Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, competencia de la SEMARNAT bajo la figura del Comité Municipal de Zona Federal: fuente de beneficios para algunos de los municipios costeros grandes, como Dzilam de Bravo. Cabe mencionar que en algunos de estos municipios existe la figura administrativa de Dirección de Ecología, pero en ninguno de ellos existe un Consejo o Comité donde se puedan concretar procesos de descentralización en materia de restauración, conservación y aprovechamiento ambiental.

Ahora bien, en términos de aprovechamiento de recursos naturales, al proclamarse los acuerdos internacionales de la Agenda 21, México contrajo compromisos en materia ambiental y uno de ellos fue crear la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)<sup>1</sup>, reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta ley garantiza la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad en los términos del Artículo 25 constitucional, y promueve la corresponsabilidad en el marco del federalismo y la descentralización mediante la creación de los CMDRS, recientemente constituidos en todos los municipios costeros del Estado de Yucatán.

En su segundo artículo, la LDRS establece que “son sujetos de esta ley los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones a nivel nacional, estatal, regional, distrital (*sic*), municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural”. El punto a resaltar de esta ley es que mediante la celebración de convenios entre los tres órdenes de gobierno propiciará

<sup>1</sup> Esta ley entiende el desarrollo rural como “el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio” (Cámara de Diputados, 2001).



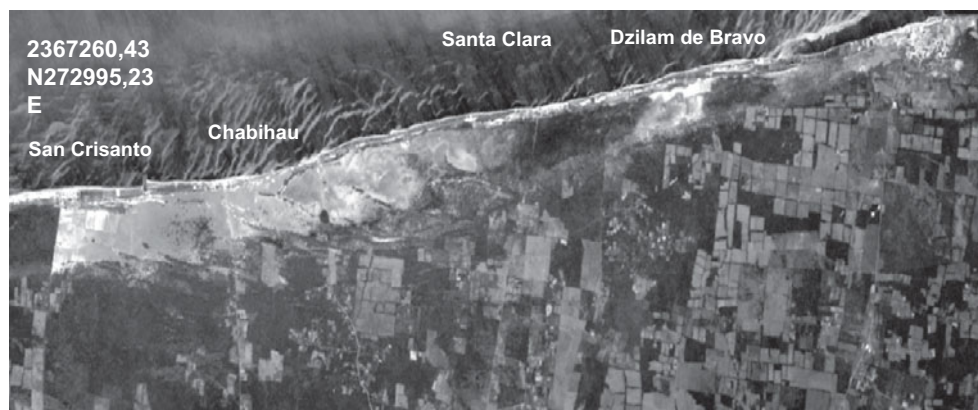
su concurrencia y promoverá la corresponsabilidad con las comunidades locales, y dispone que los programas y acciones reconocerán la heterogeneidad de los sujetos de esta ley, los aspectos de disponibilidad y calidad de los recursos de carácter social, económico, cultural y ambiental, los distintos tipos de productores, en razón “del tamaño de sus unidades de producción o bienes productivos, así como de la capacidad de producción para excedentes comercializables (*sic*) o para el autoconsumo” (DFO, 2001). Agrega que “los núcleos agrarios, los pueblos indígenas y los propietarios podrán realizar las acciones que se admitan en los términos de la presente ley, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Vida Silvestre y de toda la normatividad aplicable sobre el uso, extracción, aprovechamiento y apropiación de la biodiversidad y los recursos genéticos”, como la Ley de Pesca.

En este trabajo se propone que los CMDRS son las instancias adecuadas de organización regional y planeación territorial para concretar acciones de descentralización en materia ambiental y productiva a nivel local, y para contribuir a la seguridad alimentaria de la población mediante acciones de restauración y conservación de la biodiversidad, incremento de la producción biológica (particularmente el capital natural) y protección a la barra arenosa costera, para lo cual deben apoyarse en la participación comunal en estos temas. La propuesta se ejemplifica con el estudio de caso de la micro cuenca de Chabihau, en donde se describe su contexto ambiental y socioeconómico, seguido por una revisión de la organización y operación de los CMDRS en términos de la ley y del funcionamiento real en los municipios de la micro cuenca. El documento finaliza con una propuesta de fortalecimiento de los CMDRS para asumir procesos de descentralización.

## Contexto micro-regional

### *Ambiental*

Se entiende como micro cuenca a la depresión topográfica costera que se encuentra inundada temporal y/o permanentemente, con o sin influencia de marea, y alimentada por lluvia y afloramientos de agua dulce (Fig. 1). En esta micro cuenca se encuentran 4 localidades: San Crisanto, Chabihau, Santa Clara y Dzilam de Bravo, con un frente marino de 34 km de largo, sobre una barra arenosa con playas y dunas costeras que apenas sobrepasan las 1,020 ha, de las cuales, más del 60% muestra grados severos de deterioro. Esta barra arenosa protege a una superficie de 18,149 hectáreas



**Figura 1. Ubicación de la micro cuenca de Chabihau en el Estado de Yucatán.**

de humedales: 1,149 corresponden a dos 2 lagunas costeras; 10,340 a ciénagas con manglar, con diversos grados de perturbación; y 6,660 a sabanas y selvas inundables. El área de recarga hidráulica directa, al sur de la micro cuenca de Chabihau, se caracteriza por la presencia de selva baja caducifolia con cactáceas y con diferentes grados de perturbación, hasta el límite con las zonas urbanas de las cabeceras municipales a 14 km en promedio desde la playa, con un área de captación de 30,600 ha. La micro cuenca presenta un clima cálido seco (García, 1988), con temperatura media anual de 26°C; la precipitación anual es de 600 mm, mientras que la evaporación supera el valor de 1800 mm anuales. La temporada de lluvias inicia en mayo con los meses más lluviosos en junio y septiembre, con presencia de canícula en julio y agosto, y a partir de octubre la precipitación disminuye, siendo los meses de febrero, marzo y abril los menos húmedos y con presencia de vientos fríos del norte. En la micro cuenca se acumula un volumen de agua de 24.8 millones de metros cúbicos, con una profundidad media de 0.30 m durante la temporada final de lluvias, con salinidades que van de las 5 unidades potenciales de salinidad (ups) en Santa Clara, a menos de 50 ups en San Crisanto, mientras que hacia Dzilam de Bravo la salinidad se mantiene tipo marina, con 35 ups. En ciertos años secos la ciénaga se observa con muy poca humedad, con salinidades superiores a los 120 ups, y sólo se encuentra inundada donde existen manantiales o en áreas cercanas a los puentes de Chabihau (Batllori y Febles, 2007). Los fenómenos atmosféricos tienen gran influencia en la región en general y en particular en los municipios costeros de la micro cuenca. El huracán Gilberto, en 1988, abrió varias bocanas que conectaron al mar con la ciéna-

ga, modificando el régimen hidrológico de las lagunas y ciénagas. A solicitud de las comunidades de Chabihau y Santa Clara, en 1992 y 1997 el gobierno del estado y la SEMARNAP construyeron dos compuertas que conectan permanentemente el mar con la ciénaga y lagunas. Después de catorce años, en el 2002, el huracán Isidoro impactó nuevamente la micro cuenca, incrementando las comunicaciones con el mar en donde el gobierno del estado y la SEMARNAT construyeron dos puentes, permitiendo el paso de agua de mar en Chabihau y Santa Clara, en la localidad de Providencia.

La micro cuenca presenta problemas de saneamiento porque no existen sistemas de tratamiento de aguas residuales, y predominan también las prácticas de defecación al aire libre y el uso intensivo de plaguicidas y pesticidas por la actividad agropecuaria de tierras altas (Rendis, 2003). Las cuatro comunidades asentadas en la micro cuenca hacen uso de los diferentes recursos de la selva y de la ciénaga, ya sea como parte de la dieta diaria de la población o como insumo para otras actividades productivas: pesca de camarón, jaiba, tambor, mojarra, caracol o venado como fuente de proteína, materiales como leña y hojas de palma de huano y de chit. No obstante que estos recursos naturales son parte importante del sustento de una población en extrema pobreza que supera en algunas localidades el 50% del total (Dickinson, 1996; Batllori, 2003, quienes los usan son considerados delinquentes ambientales por violar normas jurídicas que regulan el acceso a esos recursos, tales como las leyes de Pesca, General de Vida Silvestre, General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, entre otras.

### *Socioeconómico*

La población total de los cuatro municipios era en 2000 de 16,397 personas (Tablas 1 y 2), de las cuales, cerca de la mitad (48%) se concentraba en la cabecera municipal de Dzidzantún. La proporción de población económicamente activa (PEA) de la micro cuenca era, para 2000, similar a la del estado de Yucatán en su conjunto, con un claro predominio de los hombres, y estaba caracterizada por que el grupo más importante era el de los trabajadores agropecuarios, seguido por el de artesanos y obreros y el de comerciantes y dependientes.

Sin embargo, en las localidades costeras de los municipios la proporción de población económicamente activa (PEA) era superior a la de las cabeceras municipales de la micro cuenca (Tabla 3), con un claro predominio de la actividad pesquera, excepto para Dzilam de Bravo, seguido por el comercio y servicios y el trabajo asa-

**Tabla 1. Población de la micro cuenca de Chabihau, por municipio y sexo, en 2000.**

	<b>Población total</b>	<b>% *</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>
Yucatán	1'658,210	61	818,205	49	840,005	51
Dzidzantun	7,877	57	4,032	51	3,845	49
Dzilam de Bravo	2,414	58	1,251	52	1,163	48
Sinanché	3,039	54	1,587	52	1,452	48
Yobaín	2,067	56	1,073	52	994	48
Total	16,397		7,943	48	7,454	52

\*Por ciento de menores de 30 años de edad. Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México, 2001

**Tabla 2. Población económicamente activa en la micro cuenca de Chabihau, por municipio y sexo.**

	<b>PEA total</b>	<b>% PT</b>	<b>PEA H</b>	<b>% H</b>	<b>PEA M</b>	<b>% M</b>
Yucatán	623,033	38	431,041	69	191,992	31
Dzidzantún	2,812	36	2,162	77	650	23
Dzilam de Bravo	923	38	734	80	189	20
Sinanché	1,185	39	965	81	220	19
Yobaín	747	36	616	82	131	18
Total microcuenca	5,667		4,477	79	1,190	21

PEA: Población económicamente activa; PT: Población total; H: hombres; M: mujeres; Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México, 2001

**Tabla 3. Población económicamente activa (PEA) de las localidades costeras en la micro cuenca de Chabihau en 2000.**

Localidad de la micro cuenca	Población	Población Económicamente Activa (%)			
		Total	Pesquera	Comercio y servicios	Trabajo asalariado
San Crisanto	558	60	55	30	15
Chabihau	338	59	69	17.7	13.3
Santa Clara	44		60	12	28
Dzilám de Bravo	2,414	38	39	41	20

Fuentes: Centro Daar A.C., Programa de desarrollo socioeconómico de la microcuenca de Chabihau para el manejo de recursos naturales. Informe Técnico. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Mérida, México (2000); R. Vallejo, E. Batllori, R. Santos y P. Villacís, Aspectos generales de la estructura económica de la localidad de Chabihau, Yucatán. Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán 228 (2004), pp. 22-40.

lariado, lo que significa que estos cuatro municipios costeros dependían fuertemente de su capital natural, es decir, de los recursos naturales de la micro cuenca.

La principal actividad productiva de las comunidades costeras es la pesca en el mar orientada a la captura de escama y pulpo; especies que resultan de baja rentabilidad debido a factores como la sobreexplotación y la dificultad para obtener los correspondientes permisos y a los fenómenos climatológicos como nortes, huracanes y tormentas tropicales que ocurren de septiembre a enero: temporada en la que los pescadores quedan desempleados. A partir del análisis de ocupación de la PEA, de las tasas anualizadas de sub-utilización de la flota pesquera (Vallejo *et al.*, 2004) y de las características demográficas de las diferentes comunidades, es posible advertir que la actividad pesquera y particularmente la ribereña, como fuente generadora de empleos en la micro región, es más importante en las comunidades más pequeñas: San Crisanto, Chabihau y Santa Clara, por lo que se presume que son más vulnerables a las variaciones cíclicas de esta actividad productiva. La ocupación de la PEA está fuertemente influenciada por la actividad económica de los municipios cercanos dedicados a la agricultura mediante los mercados regionales de trabajo y el comportamiento del precio del pulpo en los mercados internacionales; factor económico que guía la mayoría de los recursos humanos y productivos de la economía de las comu-

nidades. La pesca de camarón y caracol en la laguna, que tiene el doble objetivo de complementar la dieta alimenticia y diversificar las fuentes de ingresos locales, contribuye a un mayor nivel de ocupación de la PEA de la comunidad, particularmente en Chabihau, en la temporada en la que la flota pesquera no es utilizada (Batllori, 2003; Palomo, 2005; George y Batllori, 2006). El análisis de ingreso-gasto de los hogares de la micro cuenca indica que el aprovechamiento de los recursos del ecosistema lagunar genera efectos locales positivos para la calidad de vida de los habitantes de las comunidades de Chabihau y Santa Clara, atenuando los efectos negativos de la pesca ribereña, beneficiando en particular a los hogares más desprotegidos (Centro Daar, 2000; Batllori, 2003a). Ante el perfil sociodemográfico de estas comunidades, las actividades asalariadas son muy importantes al representar una oportunidad para absorber a los trabajadores que deja desocupada la actividad pesquera, ya sea por su edad o estado físico, por cambios climáticos o por variaciones negativas en los precios de los productos pesqueros. Estos mercados de trabajo formales en la micro-cuenca cobran importancia en Santa Clara y San Crisanto. La extracción de sal, actividad que se realiza en los cuatro puertos, ofrece empleos temporales pero no es una fuente de ingreso importante en Dzilam de Bravo ni en Santa Clara, puesto que la actividad está dirigida a grupos organizados muy particulares; además de que la falta de apoyo para rehabilitar más charcas salineras no permite extender la poca derrama económica al resto de la población. Lo contrario sucede en Chabihau, donde la actividad está controlada por una Unidad Agroindustrial Salinera de la Mujer (UAIM) y por el ejido mediante la Sociedad Salinera de Chabihau y San Crisanto; ambas ofrecen numerosos jornales a la población en general durante la cosecha (Vallejo *et al.*, 2004). El turismo es una fuente de trabajo temporal de la zona costera, sobre todo el dirigido al paisaje de sol y playa en Semana Santa y en verano, cuando buena parte de los habitantes de los cuatro puertos aprovechan para comerciar productos diversos provenientes principalmente del coco y la pesca, así como servicios de alimentación y domésticos para los turistas. Otro tipo de trabajo es el arreglo de las casas de los veraneantes, deshierba, albañilería y plomería (Centro Daar, 2000; Vallejo *et al.*, 2004). En últimas fechas, el ecoturismo ha aparecido en San Crisanto y Dzilam de Bravo como una actividad económica alternativa a la pesca, generando fuertes expectativas en los grupos locales.

Las cuatro localidades registran diferencias en el uso de recursos naturales; a mayor urbanización las formas de organización se van haciendo más complejas y orientadas hacia el sector terciario de la economía, como en Dzilam de Bravo donde la población tiene más y mejores servicios. En Santa Clara no hay grupos productivos que aprovechen los recursos naturales, estando en desventaja para enfrentar a aquellos que llegan de otros lugares, por ejemplo, de la cabecera municipal de Dzid-

zantún. En San Crisanto, el ejido es el administrador de gran parte de los ecosistemas y sus recursos, lo que restringe el acceso a quienes no son ejidatarios. La incidencia de agentes externos como el CINVESTAV y el Corredor Biológico Mesoamericano, entre otros, ha marcado de manera significativa a las cuatro comunidades, pero en el caso de Chabihau ha sido determinante (Fraga, 2001). Consideramos que en la micro cuenca hay cuatro actividades críticas desde el punto de vista socioeconómico que requieren de una evaluación detallada para su desarrollo: 1) el potencial pesquero y de acuacultura en ciénagas y lagunas y su industria conexas; 2) la tecnificación de la explotación artesanal de sal; 3) el potencial turístico y ecoturístico y la red de servicios que genera; y 4) el uso racional y sustentable de servicios ambientales y recursos naturales de subsistencia social de flora y fauna silvestre.

## **Consejos municipales de desarrollo rural sustentable. Organización y operación**

Con apego a los principios de federalización, la LDRS establece la integración de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), entre cuyos miembros deberán estar como responsables para presidir la reunión los presidentes municipales; los representantes de las dependencias y de las entidades participantes<sup>2</sup>; los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones diversas existentes en el municipio. Los CMDRS deberán ser espacios incluyentes de participación y toma de decisiones para el desarrollo

<sup>2</sup> La LDRS establece la creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, integrada por los titulares de: a) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuyo titular la presidirá; b) Secretaría de Economía; c) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; d) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; e) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; f) Secretaría de Salud; g) Secretaría de Desarrollo Social; h) Secretaría de la Reforma Agraria; i) Secretaría de Educación Pública; y otras que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas de que se trate. Esta comisión intersecretarial someterá al Ejecutivo Federal nuevos programas de fomento agropecuario y de desarrollo rural sustentable a través del Programa Especial Concurrente, el cual comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles. La ley aclara que “estos programas se realizarán conforme a criterios de preservación, restauración, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad, así como prevención y mitigación del impacto ambiental y podrán actuar en el fomento de muy diversas actividades relacionadas con salud, economía, cultura y educación, alimentación, ambiente y recursos naturales, entre otros.



rural sustentable en los municipios, por lo que requerirán: alta coordinación interinstitucional entre los diferentes ámbitos de gobierno, representatividad por edad, sexo y sector de la población municipal, información fluida y la descentralización no sólo de funciones sino también de atribuciones hacia los municipios (Murguía, 2007)<sup>3</sup>.

La realidad operativa de los CMDRS es muy particular en cada uno de los municipios donde se han constituido, pues las condiciones sociales, ambientales, culturales, de género y políticas marcan no sólo el tipo de organización, sino también la estructura y acción hacia el desarrollo sustentable. Para la micro cuenca de Chabihau, Munguía (2007) elaboró un análisis en el que refleja lo complejo que resulta la consolidación de los CMDRS y la puesta en marcha de sus funciones (Tabla 4).

Los consejos correspondientes a los cuatro municipios han expresado también la preocupación por el trabajo en el desarrollo y conservación ecológica. Munguía (2007) muestra la percepción del daño ecológico expresada en los diferentes niveles del desarrollo ecológico: social, productivo y humano/cultural, a través de la priorización que los y las concejales hacen sobre la problemática ambiental, considerando “5” el rango con mayor importancia, y en tanto el número disminuye dejan de considerar la relevancia en el daño (Fig. 2).

En la micro cuenca, sólo en el municipio de Dzidzantún se percibe que el deterioro ambiental trae como consecuencia problemas en el ecosistema, en la salud, en lo productivo y en lo cultural; mientras que en Sinanché concentran la problemática del deterioro dos aspectos: salud y ecosistema; en tanto, Yobaín lo considera en salud y en lo productivo. De los cuatro municipios, sólo Sinanché no expresa su percepción sobre el deterioro ambiental.

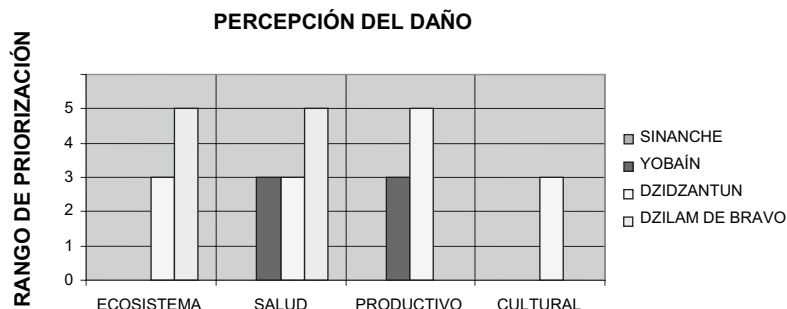
Si bien algunas de las acciones que los CMDRS impulsan actualmente tienen que ver con protección, restauración y conservación de los recursos naturales, es decir, el capital natural, y con la disminución de residuos contaminantes como fertilizantes químicos, plaguicidas y herbicidas, es preciso notar que los programas sectoriales que se manejan para los municipios son prediseñados y altamente homogeneizados, por lo cual con frecuencia no pueden invertir recursos en demandas específicas que los CMDRS tienen para la conservación.

<sup>3</sup> En el caso concreto de Yucatán, para la ejecución de la LDRS se crearon las siguientes instancias: el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, la Comisión de Desarrollo Rural, la Dirección de Apoyo al Desarrollo Rural, el Fideicomiso Fondo de Fomento de la Alianza para el Campo del Estado de Yucatán, el Departamento de Municipalización, los Consejos Distritales y Municipales (CMDRS) y el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural. Se han desarrollado acciones de coordinación entre la SAGARPA y la Secretaría de Desarrollo Rural y Pesca (SDRYP). Esta última creó el Departamento de Municipalización de la Dirección General de Planeación en la SDRYP para coordinar las actividades operativas de los CMDRS.



**Tabla 4. La instalación de los CMDRS y su funcionamiento en la micro cuenca de Chabihau.**

Variable	Municipio			
	Sinanché	Yobaín	Dzidzantún	Dzilám de Bravo
Representatividad	Poca, con mayor influencia de San Crisanto dominando la reflexión y análisis	Poca, se concentran solo en productores	Divisionismo fuerte por presencia de consejero/as de diversos partidos políticos	Poca, disminuyó con el tiempo. Desgaste del consejo, sin apoyo del Ayuntamiento
Atribuciones	Claridad en torno al nivel de participación	Se desconocen las funciones y responsabilidades sin embargo se comprometen a asumirlas	Necesidad de hacer evaluación del municipio para precisar proyectos. Fuerte inseguridad sobre ejercicio de atribuciones	Liderazgo de Directora de Desarrollo Rural. Consejeros comprometidos con su municipio.
Reglamento	Conocimiento relativo	Desconocimiento	Desconocimiento	Conocimiento
Objetivo del Plan de Desarrollo Rural Sustentable	Poca claridad	Poca claridad	Claridad	Claridad
Profesionalización		Interés y voluntad	Con mediación ha sido posible avanzar. Buen nivel de análisis	



**Figura 2. Percepción de los concejales sobre el daño ambiental y social.**

Algunos consejos no son representativos de todos los sectores de la población, y aun cuando varios sectores están formalmente representados, en realidad, es difícil para algunos de ellos asumir el CMDRS como propio. Es importante mencionar que los documentos revisados reflejan un escaso o nulo enfoque de género, por lo que se recomienda la capacitación de los CMDRS en este tema, así como retomar la desagregación de propuestas por sexo en los procesos de diagnóstico, planeación y construcción de agenda política, de manera que las mujeres deben estar incluidas como participantes activas con voz y voto (Munguía, 2007). Otro problema es el de abrir espacios de interlocución intergubernamentales, reto no muy sencillo, pues, si bien diversos actores locales y regionales han tenido la voluntad de convergencia y de buscar la sinergia interinstitucional, las luchas de poder y de protagonismo entre algunas dependencias de gobierno resta posibilidades a la puesta en marcha de acciones y ejercicios presupuestarios concurrentes, además de generar problemas por sus normas de operación y su lentitud administrativa; esto impide tener los recursos oportunamente en tiempo y forma (Murgía, 2007). Es importante mencionar que todavía no existe en la micro cuenca ningún programa especial concurrente elaborado, más aún, no existe una forma establecida o términos de referencia para desarrollar un programa de este tipo; situación que nos muestra no sólo la dificultad de que las instituciones asuman el compromiso de concurrencia de fondos, sino de que exista también una responsabilidad frente a la federalización. En 2005, el fondo del Programa Alianza para el Campo fue el único apoyo manejado directamente por los CMDRS y sólo fue otorgado a Dzilam de Bravo (Tabla 5); los demás programas sectoriales fueron operados directamente por las dependencias y se refieren a programas asistenciales: apoyos al campo en insumos agrícolas; empleo temporal; apoyo a la mujer campesina y a los jóvenes, como en el caso particular de Sinanché y Chabihau.

**Tabla 5. Relación de aportaciones oficiales en los municipios de la microcuenca de Chabihau por dependencias gubernamentales, 2005.**

Municipio	Dependen- cia	Programa	Beneficiados/ Inversión	Inversión per cápita
Sinanché	SAGARPA SEDESOL SDRYP	Procampo, Progan, Snidrus Programa de empleo temporal Apoyo a la Mujer Campesina	149/ \$111,966.00	\$751.44
Yobaín	SAGARPA SRA  SEDEINCO	Procampo, Progan, Snidrus Proyectos productivos y apoyo a la mujer Créditos Comercio y servicios	124 /\$20,000.00	\$161.29
Dzidzantún	SAGARPA INJUVY SDRYP IGEY  SEDEINCO	Snidrus Centros interactivos y estancias Apoyo a la mujer campesina Capacitación en temas de genero. Créditos Industria, comercio y servicios	1028 / \$922,517.00	\$897.39

IGEY: Instituto de Equidad de Genero de Yucatán. INJUVY: Instituto de la Juventud de Yucatán. SAGARPA: Secretaría de Ganadería, Agricultura, Alimentación, Desarrollo Rural y Pesca. SDRYP: Secretaría de Desarrollo Rural y Pesca del Estado de Yucatán. SDUOPV: Secretaría de Obras Públicas y Vivienda. SECTUR: Secretaría de Turismo. SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social. SEDEINCO: Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial del Estado de Yucatán. SRA: Secretaría de la Reforma Agraria.

**Tabla 5. Relación de aportaciones oficiales en los municipios de la microcuenca de Chabihau por dependencias gubernamentales, 2005.**

Municipio	Dependencia	Programa	Beneficiados/ Inversión	Inversión per cápita
Dzilám de Bravo	SAGARPA	Alianza Contigo,	182 /\$808,108.00	\$4,440.15
	SECTUR	Procampo, Progan,		
	INJUVY	Snidrus		
	SDRYP	Agenda 21		
	SEDESOL	Voluntariado ambiental		
	SUOPV	juvenil.		
	SEDEINCO	Apoyo a mujer campe- sina, fondo de apoyo agropecuario. Pet emergente Malecón de Dzilám Créditos. Industria		

IGEY: Instituto de Equidad de Género de Yucatán. INJUVY: Instituto de la Juventud de Yucatán. SAGARPA: Secretaría de Ganadería, Agricultura, Alimentación, Desarrollo Rural y Pesca. SDRYP: Secretaría de Desarrollo Rural y Pesca del Estado de Yucatán. SUOPV: Secretaría de Obras Públicas y Vivienda. SECTUR: Secretaría de Turismo. SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social. SEDEINCO: Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial del Estado de Yucatán. SRA: Secretaría de la Reforma Agraria.

Sin embargo, los apoyos en infraestructura y créditos al comercio y la industria se otorgaron a los grupos menos vulnerables de municipios más grandes como Dzilam de Bravo y Dzidzantún (Murgía, 2007). Es interesante resaltar que ningún municipio recibió apoyos por parte de las instituciones encargadas del sector ambiental, como la SEMARNAT y la Secretaría de Ecología; en el caso de Dzilam de Bravo, localidad anfitriona del área natural protegida denominada Reserva Estatal Bocas de Dzilam, la difusión de la Agenda 21 se realiza por medio de la Secretaría de Turismo.

Dzilam de Bravo obtuvo un mayor monto por beneficiario, mientras que Yobaín obtuvo no sólo el menor monto sino también el menor porcentaje por beneficiario: 3.6% con respecto al obtenido por Dzilam; en tanto que en Dzidzantún y Sinanché el porcentaje asciende a 20.2% y 16.9% respectivamente (Tabla 5). Según encuestas de campo, lo anterior se debe a la filiación partidista del gobierno en turno (Murgía, 2007).

Estas aportaciones realizadas por las dependencias oficiales deberían mitigar las condiciones de pobreza de las comunidades, sin embargo, con información a nivel de hogar sobre las variables económicas y sociodemográficas en las cuatro comunidades costeras de la micro cuenca, Vallejo *et al.* (2004) y Batllori (2004) presentaron la estimación de los principales indicadores de pobreza y los recursos monetarios necesarios para aliviar las condiciones de marginación antes y después del paso del huracán Isidoro en septiembre del 2002 (Tabla 5).

Estas comunidades presentan signos de marginación, con un alto porcentaje de hogares en pobreza y con una estructura de origen de sus ingresos fuertemente vinculada a la actividad pesquera y amenazada por los eventos climatológicos. Los recursos aportados por las dependencias gubernamentales (Tabla 4) apenas cubren el 40% de las necesidades para un combate efectivo de la pobreza en el caso de Dzilam de Bravo; tan sólo para Sinanché, las aportaciones al municipio representan menos del 10% requerido para San Crisanto; y en el extremo está el caso de Yobaín, donde las aportaciones representan menos del 3% requerido para Chabihau. Estos porcentajes disminuyen más si consideramos los costos del combate a la pobreza en 2003, después del huracán. Lo anterior muestra la necesidad de implementar no sólo apoyos asistenciales a los grupos más vulnerables, sino proyectos de desarrollo bien definidos y focalizados para mitigar el impacto negativo provocado por la irregularidad y eventualidad de los ingresos de la actividad pesquera, y particularmente por los eventos climáticos adversos. No hacerlo podría implicar un aumento, a corto y mediano plazo, en la severidad de la pobreza.

Como se mencionó anteriormente, es indudable que la actividad pesquera está en una recesión económica importante y que se han implementado políticas que la desalientan, como la suspensión de permisos de pesca y el establecimiento de vedas temporales o permanentes en muchos recursos como el camarón, caracol, mero, pulpo y langosta, entre otros. Sin embargo, al mismo tiempo se han impulsado políticas para promover una reconversión productiva basada en la acuicultura rural, el manejo de vida silvestre -mediante Unidades de Manejo de Vida Silvestre (UMAS)- y el ecoturismo; acciones apoyadas por SAGARPA, Corredor Biológico Mesoamericano, SEMARNAT y Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado.

Un aspecto interesante de la LDRS se refiere a la reconversión productiva que contribuya a la seguridad y soberanía alimentarias y a un mejor uso de las tierras<sup>4</sup>, lo que debería acompañarse de los estudios de factibilidad necesarios y de los procesos de capacitación, educación y fortalecimiento de las habilidades de gestión y organización de los actores sociales involucrados, con el propósito de contribuir en el cambio social y la concepción del uso y manejo sustentable de los recursos naturales<sup>5</sup>.

## **Propuesta de fortalecimiento de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable para asumir procesos de descentralización**

Como mencionan McCay y Acheson (1987), y Ostrom (2000), los arreglos de gestión entre los usuarios de los bienes en propiedad común promueven reglas que pueden ser modificadas por los propios participantes, que son quienes las supervisan y hacen cumplir, construyendo el comportamiento individual que, de otro modo, reduciría los rendimientos conjuntos de la comunidad de usuarios. Esto constituye una vía apropiada para lograr la sustentabilidad en el uso de los recursos a nivel local sin comprometer la propiedad en común, más que sujetarla a disposiciones autoritarias generadas por un poder lejano y ajeno, razón por la cual la comunidad suele contradecir, en muchas ocasiones, lo que estipulan los instrumentos jurídicos pertinentes (Robles, 205; Durand, 2006). La contradicción se puede enfrentar de dos formas distintas y, en cierto sentido, contrapuestas: una autoritaria y otra de autogestión.

En el primer caso, la autoridad prohíbe la actividad de apropiación y considera delinquentes ambientales a quienes insisten en llevarla a cabo, generándose una dinámica que, como en la pesca en ciénagas y lagunas, empuja a la clandestinidad a una actividad productiva tradicional; inicia y mantiene la persecución legal de personas que no alcanzan a concebirse a sí mismas como infractores; y da lugar a la percepción local de que las autoridades, incluidas las responsables de la conservación de la riqueza natural, son el enemigo a burlar, lo cual propicia la pérdida de información acerca de las condiciones en que se encuentra el recurso natural en cuestión y, en consecuencia, la ineficacia de los esfuerzos de conservación. En este proceso se violentan los derechos humanos más elementales de los habitantes costeros,

<sup>4</sup> Esta ley, en su artículo 53, establece que “los gobiernos federal y estatales estimularán la reconversión, en términos de estructura productiva sustentable, incorporación de cambios tecnológicos, y de procesos que contribuyan a la productividad y competitividad del sector agropecuario, a la seguridad y soberanía alimentarias y al óptimo uso de las tierras mediante apoyos e inversiones complementarias” (Munguía, 2007).

<sup>5</sup> En las tierras dictaminadas por la SEMARNAT como frágiles y preferentemente forestales (como los humedales costeros y el bosque de manglar, así como las dunas costeras y playas), de acuerdo con lo establecido en la Ley Forestal y demás ordenamientos aplicables, los apoyos para la reconversión productiva deberán “inducir el uso forestal o agroforestal de las tierras o, en su caso, la aplicación de prácticas de restauración y conservación” (LDRS, 2001).

particularmente de aquellos en condiciones de pobreza: derecho a la alimentación, al trabajo, a la comercialización e industrialización lícitas y a la propiedad social del ambiente (Batllori, 2003a).

En la opción de autogestión, los usuarios del recurso natural emprenden un proceso de organización para la gestión y obtención de autorizaciones o concesiones que, cuando tiene éxito, determinan el establecimiento de una relación formal, institucionalizada, entre usuarios y autoridades. A la luz de los ordenamientos vigentes, estos procesos de organización y autorización entrañan una modificación del criterio de propiedad común, en virtud de que cancelan el libre acceso al recurso a través de mecanismos de exclusión, de modo que los usuarios que no pueden convertirse en miembros de la organización autorizada dejan de tener acceso al recurso (Robles, 2005). En este caso, al menos en el corto plazo, no se puede decir que “todos ganan”, ya que existe un proceso de exclusión donde sólo una parte de la comunidad gana el acceso al recurso; asimismo, genera un escenario donde es posible proponer mecanismos de apropiación y manejo del recurso que resulten compatibles con la normatividad vigente. La autogestión parte del conocimiento histórico de los diversos problemas que afectan a los diferentes paisajes naturales, en este caso costeros, donde, en el marco de los diversos proyectos de desarrollo, se realizan actividades económicas con una aproximación y uso diferente (Berkes y Folke, 1998). Este sistema complejo debe ser observado en el tiempo y enfrentar la incertidumbre predictiva de su desarrollo a través de procesos adaptativos (Toledo *et al.*, 2003). Derivado de lo anterior, emerge la idea de que los proyectos de desarrollo y la planificación económica deben realizarse incorporando el componente de la restauración ecológica y mantenimiento de servicios ambientales como base para el manejo de ecosistemas costeros (Dugan, 1992), de manera tal que las actividades humanas, lejos de degradar la complejidad y productividad de los ecosistemas, internalicen los costos ambientales y contribuyan a su recuperación y mantenimiento. Se propone para el caso de los municipios costeros la constitución de un órgano planificador y ejecutor integrado, denominado **Comité de Usuarios del Ecosistema**, que se encargue del diseño de estrategias de desarrollo, la organización de actividades y la elaboración y evaluación de los programas de manejo del ecosistema en el cual desarrollan su actividad: 1) pescadores, veraneantes, población urbana e industria pesquera en la barra litoral; 2) ecoturismo, salineros, pescadores artesanales en ciénagas y lagunas; y 3) ganaderos, agricultores, horticultores, porcicultores, en sabanas o selvas bajas. Este comité nombrará un representante que se incorporará al pleno del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable para el seguimiento y evaluación del programa.

No obstante, en la realidad se constata que en el marco de los CMDRS los concejales tienen poca o nula experiencia en la administración municipal y poca información

sobre el marco jurídico y legal de sus funciones, por lo que asumir su participación se ha reducido a la validación de los proyectos, particularmente los relacionados con el programa de Alianza para el Campo, y a elaborar el diagnóstico y plan municipal con la Secretaría de Desarrollo Rural. También ha implicado que agentes externos guíen el proceso de participación, diagnóstico y planeación municipal de los concejales. Para que la participación pueda ser eficiente y eficaz en los CMDRS y en la integración de los comités de usuarios, se debe reconocer que es necesario un proceso de capacitación en la acción y apropiación de los compromisos que tendrán con el desarrollo sustentable del municipio; proceso que lleva tiempo para que se plasme a satisfacción.

La propuesta de integrar un comité de usuarios se sustenta en el artículo 2 de la LDRS, el cual establece que son sujetos de esta ley los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural. Asimismo, los programas especiales concurrentes (artículo 15) que elaboraran estos comités de usuarios se apoyarían principalmente en el artículo 11 de la citada ley, es decir, conforme a los criterios de preservación, restauración, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad, así como prevención y mitigación del impacto ambiental; e impulsando procesos de reconversión productiva contemplados en el artículo 53. Los apoyos otorgados se podrían orientar de acuerdo con el artículo 71, mediante contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, que en este caso podríamos definir como ecosistemas, con el propósito de modernizar la infraestructura del productor y sus equipos; establecer convenios entre industriales y productores primarios; constituir empresas de carácter colectivo y familiar; promover la asociación de productores mediante la figura jurídica que más convenga a sus intereses, siempre situados en el marco legal vigente; invertir en restauración y mejoramiento de las tierras y servicios ambientales; y adoptar tecnologías sustentables ahorradoras de energía.

De acuerdo con el Artículo 159, el Programa Especial Concurrente, en el marco de las disposiciones del artículo 15 de esta ley, tomará en cuenta “la pluriactividad distintiva de la economía campesina y de la composición de su ingreso, para impulsar la diversificación de sus actividades y del empleo y la reducción de los costos de transacción que median entre los productores y los mercados” (DOF, 2001). Para cumplir con los requerimientos de la seguridad y soberanía alimentaria en las zonas productoras se impulsarán líneas de acción, cuyos objetivos serán fortalecer la producción interna y la balanza comercial de alimentos, materias primas, productos manufacturados y servicios diversos que se realicen en las zonas rurales; promover las adecuaciones estructurales a las cadenas productivas y reducir las condiciones de



desigualdad de los productores agropecuarios, forestales y de pesca, y demás sujetos de la sociedad rural; así como lograr su rentabilidad y competitividad en el marco de la globalización económica. El CMDRS es un facilitador para que a través de los comités de usuarios se impulsen con equidad las actividades productivas y las de conservación ecológica y desarrollo económico. Para esto, los comités de usuarios deberán tener un presupuesto y el personal capacitado para apoyar las iniciativas. Asimismo, los CMDRS deberán incluir un equipo integrado por personas de los propios grupos involucrados, capaces e interesados y que puedan pasar la información científica a los planes de acción de acuerdo con las responsabilidades emanadas de cada CMDRS; grupos de facilitadores que generen y mantengan buenas relaciones con la comunidad y los grupos participantes, y establezcan acuerdos voluntarios.

Se deberán establecer vínculos con los medios de comunicación para que todos los ciudadanos tengan la información disponible mediante una diversidad de medios. Los comités de usuarios, los CMDRS y su personal operativo deberán contar con apoyo técnico y científico; y planear tanto la agenda de trabajo como su acción comunicativa.

El municipio debe asumir un papel más importante como garante de la preservación, tanto en el espacio como en el tiempo, de los servicios ambientales y de la biodiversidad de recursos de subsistencia social disponibles para cubrir las necesidades locales en tiempos difíciles. Se requiere compartir información, técnicamente adecuada, sobre los ciclos de vida de los peces y crustáceos, sus necesidades de reproducción, la importancia de los diferentes hábitats y organismos asociados. Es clave para el futuro establecer opciones tendientes a crear zonas de pesca, recolección y cacería comunitarias, con mecanismos legales para controlar la intensidad de estas actividades, y zonificar áreas para diferentes tipos de uso, como unidades de manejo de vida silvestre. También es importante que los resultados parciales de información sean comentados con los usuarios de los recursos naturales, a fin de cambiar su papel de informantes a usuarios de la información, y de objetos de investigación a sujetos activos de la misma. Estos cambios son importantes para iniciar un proceso de corresponsabilidad en el manejo de recursos naturales locales.

## Bibliografía

Batllori E., 2003. Caracterización y evaluación de la pesquería de camarón, fauna de acompañamiento y entorno ecológico de la ciénaga y zona litoral de Chabihau, Yucatán. Informe Final del Proyecto: Clave: 20000621, Centro de Investigación

- y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Mérida, Mérida, México.
- Batllore E., 2003a. Pesquerías Artesanales de Camarón y Derechos Humanos. *Revista Mexicana del Caribe*, 16: 85-116.
- Batllore E., 2004. Evaluación de los cambios socioambientales de la microcuenca de Chabihau ocasionados por el huracán Isidoro y Estrategias de prevención ante futuros fenómenos meteorológicos. Informe Final del Proyecto: Clave: C01-8728. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Mérida, Mérida, México.
- Batllore E. y J. L. Febles, 2007. Cambio en la salinidad de la laguna costera de Chabihau, Yuc., Méx. Efecto del huracán Isidoro y la construcción de puentes en la duna costera. *Ingeniería Hidráulica de México* xxii, p. 61-69.
- Berkes F., y C. Folke, 1998. Linking social and ecological systems. Management practices and social mechanisms for building resilience. Natural Resources Institute, The University of Manitoba, Winnipeg Canada. The Beijer International Institute of Ecological Economics, Royal Swedish Academy of Sciences, Stockholm, Sweden. Cambridge University.
- Centro DAAR A.C., 2000. Programa de desarrollo socioeconómico de la microcuenca de Chabihau para el manejo de recursos naturales. Informe Técnico. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Mérida, México.
- Clewell F. A. y J. Aronson, 2005. Motivations for the restoration of ecosystems, *Conservation Biology*, 20: 420-428.
- Comisión Nacional del Agua, 2003. Programa Hidráulico Regional 2002 – 2006. Región XII Península de Yucatán. México.
- Dickinson, F., 1996. Estudio etnobiológico en un municipio henequenero de Yucatán, Informe Técnico del Proyecto de Investigación CONACYT 211085 – 5 – 30095 – S., Sección de Ecología Humana, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Mérida. Yucatán, México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), 2001 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas. Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 07-12-2001.
- Dugan P.J., (ed), 1992. Conservación de Humedales. Un análisis de temas de actualidad y acciones necesarias. UICN, Gland, Suiza (1992).
- Durand F., 2006.. Modelo de gestión ambiental municipal para la integración de políticas públicas, enfocado en la conservación de la Reserva de la Biosfera de Celestún. Tesis de Maestría en Estudios Regionales en Medio Ambiente y Desarrollo. Universidad Iberoamericana. Puebla. México.

- Ehrenfeld J. G., 2000. . Defining the limits of restoration: the need for realistic goals, *Restoration Ecology*, 8: 2-9.
- Fraga J., 1996. Henequeneros de la Costa ¿Impacto de la Diversificación? En Quezada, R. e Y. Breton (Eds.) *Antropología marítima: pesca y actores sociales*, Universidad Autónoma de Yucatán. FOMES. Mérida, Yucatán, México. pp. 147-171
- Fraga, J., 2001. Informe de los diagnósticos participativos para la evaluación social del corredor biológico del norte de Yucatán, Informe final al Banco Mundial, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Mérida, México.
- García E., 1988. Modificaciones al sistema climático de Köppen. Instituto de Geografía, UNAM, México.
- George A. y E. Batllori, 2006. Análisis prospectivo del potencial pesquero y económico del caracol “chivita” *Melongena corona bispinosa* (Philippi, 1844), en la ciénaga de Chabihau, Yucatán, México. *Revista Cubana de Investigación Pesquera*, 1(24): 74-79.
- Manuel-Navarrete, D., J. James, K. Dolderman y D. Dolderman, 2004. Ecological integrity discourses: linking ecology with cultural transformation, *Human Ecology Review*, 11: 215-229.
- Mc Cay B.J., y J. M. Acheson, 1987. The question of the commons. The culture and ecology of communal resources. Arizona. The University of Arizona Press.
- Murguía T., 2007. Capacitación y fortalecimiento de las capacidades de planeación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable de los Municipios de las áreas focales del corredor de la costa norte de Yucatán, Informe Técnico, Corredor Biológico Mesoamericano. Región Península de Yucatán. Costa Norte de Yucatán. Mérida, México.
- Ostrom E., 2000. El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva. CRIM-UNAM, Fondo de Cultura Económica. México.
- Palomo L., 2005. Análisis comparativo de la pesquería artesanal de camarón en Chabihau durante dos temporadas de pesca (2002-2003 y 2003-2004). Tesis de Licenciatura en Biología. Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, México.
- Quezada D., e Y. Breton, 1996. *Antropología marítima: pesca y actores sociales*. Universidad Autónoma de Yucatán. FOMES. Mérida, Yucatán, México.
- Rendis R., 2003. Relación sociedad-naturaleza en la microcuenca de Chabihau, Yucatán: La importancia de los humedales y el manejo de una pesquería. Tesis de Maestría en Ciencias en Ecología Humana, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Mérida, México.
- Robles R., 2005. Apropiación de recursos naturales y organización social en la Reserva de la Biosfera Ría de Celestún. Tesis de Maestría en Ecología Humana.

Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Mérida. Mérida, Yuc., México.

Toledo, V., 1980. La ecología del modo campesino de producción, *Antropología y Marxismo*, 3: 35-55.

Toledo V., B. Ortiz-Espejel, L. Cortéz, P. Moguel y M. J. Ordoñez, 2003. The multiple use of tropical forest by indigenous peoples in Mexico: a case of adaptive management. *Conservation Ecology* 7 (9): (online) [www.consecol.org/vol7/iss3/art9](http://www.consecol.org/vol7/iss3/art9).

Vallejo R. , E. Batllori, R. Santos y P. Villacís, 2004. Aspectos generales de la estructura económica de la localidad de Chabihau, Yucatán. *Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán*, 228: .22-40.

Vega Cendejas M.E., 2003.. Evaluación de la ictiofauna en las áreas focales del corredor biológico costero – Yucatán. II Informe CONABIO. Proyecto No. Y027. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Yucatán, México.

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

# **Análisis de los mecanismos de concertación y participación social: el caso de la región Costa Maya (Mahahual, Quintana Roo, México)**

*Bonnie Campos y Ana Pricila Sosa Ferreira*

## **Introducción**

**E**l crecimiento turístico en Quintana Roo, vinculado a la dinámica de desarrollo urbano, demográfico y socioeconómico de los centros de población, se encuentra claramente relacionado con la evolución de los procesos de descentralización y con el impulso social para participar en los procesos de toma de decisiones. Cancún constituye un antecedente como proyecto federal de desarrollo regional que, debido al contexto económico y político en el que se desenvuelve, dispara su crecimiento turístico y por ende el demográfico, generando impactos socioambientales diversos. Ese es el inicio de la expansión de la actividad -y de los problemas- hacia lo que ahora se conoce como Riviera Maya y, como un proceso actual, Costa Maya. En esta evolución resultan visibles la negociación entre inversionistas, gobierno federal, gobiernos estatales y locales y el desarrollo de diversas fases de participación social (Hiernaux, 1999 y Jiménez, 1998; SEMARNAT.Universidad del Caribe, 2004)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Resulta ilustrativa la discusión actual (abril de 2007) por la construcción de un complejo de 18 edificios en la zona hotelera de Cancún, que el ayuntamiento aprueba y respalda, ante una postura crítica de FONATUR y una ambigua por parte de SEMARNAT (quien ha expedido ya la autorización al estudio de impacto ambiental), ante la crítica de un sector empresarial y organizaciones de la sociedad civil organizada. Adriana Varillas, "Pararía FONATUR Grand Island" El Periódico 21 de abril de 2007. Primera.

Mahahual es una pequeña población al sur de Quintana Roo, en Costa Maya, en la que se han empezado a reproducir las mismas problemáticas derivadas del acelerado crecimiento turístico, agravadas por ciertas especificidades del modelo turístico y del contexto actual. Por ello, resulta interesante y oportuno analizar las condiciones de este proceso, su relación con la competencia de los diferentes niveles de gobierno en el proyecto, así como la participación de la comunidad, en formación, en esta evolución.

Existen estudios -investigaciones terminadas o en proceso<sup>2</sup>- sobre los impactos del turismo en Cancún (Hiernaux, 1999 y Jiménez, 1998), sobre la problemática urbana en Solidaridad (Campos, 2006; Sánchez-Crispín y Propin (1999) y sobre algunos aspectos de las condiciones de la población y el uso de recursos en Mahahual (Cinner, 2001, Amigos de Sian Kaan, 2003). No obstante, es necesario examinar particularmente el caso de Mahahual que se encuentra en pleno desarrollo, e indagar sobre sus condiciones específicas relacionadas con los procesos de gestión y participación social frente a los proyectos desarrollados; se requiere examinarlo como nuevo centro de población en plena expansión y con condiciones especiales en ese encuentro entre los diferentes niveles de gobierno, los inversionistas nacionales y extranjeros y la organización ciudadana.

El contexto regional de estos procesos conforma un panorama de expansión sostenida del turismo en los países del Caribe (OMT, 1998, 2006), con predominio del modelo de sol y playa en esa misma región, la concentración de las economías en el turismo (Hiernaux, 1999 y 2001), la dinámica del flujo internacional de inversiones y de intensa migración interna e internacional derivada de tal actividad, pero también impulsada por tendencias socioeconómicas y culturales internacionales. En este sentido, el análisis del caso del sur de Quintana Roo no puede considerarse aislado de tal contexto, dado que contiene elementos y expresiones de él.

Este trabajo tiene el propósito de examinar, a partir de la problemática de su población, las experiencias de Mahahual dentro del proceso de gestión y participación social; el grado de coordinación entre los programas de los diferentes niveles de gobierno; y los mecanismos de concertación y participación social de los pobladores en el manejo de sus recursos naturales y en la toma de decisiones.

<sup>2</sup> La Universidad de Quintana Roo desarrolla varias investigaciones sobre los procesos migratorios, urbanos y en general geográficos en Costa Maya, cuyos resultados serán presentados en el corto plazo, como los de las investigadoras Bonnie Lucía Campos Cámara, Xóchitl Ballesteros y otros. También cuenta con resultados del trabajo en campo de estudiantes y tesis, como el de la estudiante Tania Lol-Be Casamadrid.

Para ello, se resumen algunos antecedentes marcados precisamente por la experiencia en el norte del estado, Cancún y la Riviera Maya. Posteriormente se describen brevemente las características de Mahahual y las condiciones de su desarrollo. Y finalmente se apuntan algunas características del grado de coordinación de los programas de gobierno y las formas de participación comunitaria. Para este trabajo se ha realizado una investigación bibliográfica y documental, además de entrevistas a profundidad con informantes calificados y pobladores del lugar.

## Antecedentes

A partir del desarrollo del proyecto Cancún, el turismo se ha definido como la principal actividad económica de Quintana Roo<sup>3</sup>. El predominio de esta actividad ha ido extendiéndose hacia el sur del estado; en una primera fase, en la franja costera Cancún-Tulum, en lo que se ha denominado con fines de promoción Riviera Maya; y posteriormente, en una fase más reciente impulsada por las políticas públicas, en el sur, en la denominada Costa Maya. El proyecto Cancún inicia en 1973, y en 35 años conforma el centro turístico más importante de México, tanto por el número de cuartos de hotel, como por el volumen de turistas recibidos y la suma de divisas generadas. En 2005 la población de Cancún es ya de 572,973 habitantes. La actividad turística se proyecta hacia el sur en un primer momento como resultado de la demanda de actividades complementarias que estimula la creación de una amplia oferta de servicios, principalmente acuáticos y de hospedaje en el corredor Cancún-Tulum. Esto va conformando un destino complementario o paralelo, cuya dimensión se dispara sobre todo a partir de 1995. A esto se suma la expansión de la actividad de cruceros, que se había concentrado hasta este periodo principalmente en Cozumel, pero para el 2006 registra la recepción de más de tres millones de visitantes en tres muelles de toda el área. De tal suerte que el municipio de Solidaridad registra en este periodo reciente el crecimiento más acelerado de la población a nivel nacional (INEGI,

<sup>3</sup> Aunque el turismo, como objeto de estudio está aún en proceso de definición, la forma más común de referirlo es la de “actividad económica”. Para la Organización Mundial del Turismo ésa es solamente una de las perspectivas desde la que es estudiado. Desde otros puntos de vista no es una actividad económica puesto que los turistas consumen bienes y servicios producidos desde otras actividades económicas (OMT, 2000; Hiernaux, D. 2002). Para los objetivos de este trabajo el turismo se reconoce como un hecho que involucra lo económico, social, cultural, ambiental, antropológico, psicológico, geográfico, etc. Este primer párrafo solamente alude al señalamiento más común de la perspectiva económica (Gobierno de Quintana Roo, 1999).



**Evolución de la población en Cancún, Acapulco y Los Cabos: 1970-2005.**

	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Cancún (Mpio. Benito Juárez)	2,663	33,273	167,730	419,815	572,973
Riviera Maya (Mpio. Solidaridad) *				63,752	135,589
Cancún y RM (Mpios. BJ y Solidaridad)				483,567	708,562
Los Cabos (Mpio. de los Cabos)	2,571	4,369	14,892	61,299	164,162
Acapulco (Acapulco de Juárez)	174,378	301,902	515,374	606,751	717,766
Toluca			327,865	666,596	747,512
Aguascalientes			440,425	643,419	723,043
Distrito Federal			8,235,744	8,605,239	8,720,916

\* El Municipio de Solidaridad se conformó en 1993. Anteriormente ese territorio se encontraba en el Mpio de Cozumel

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda (2000). INEGI Conteo de Población y Vivienda 2005 por localidades

Página electrónica en Internet; Jiménez (1998: 165)

2005). En el año 2000 la población de este municipio era de 63,752 habitantes, y en el Conteo de Población y Vivienda de 2005 la cifra se eleva a 135,589 habitantes. La dimensión del fenómeno conlleva importantes impactos socio-geográficos (Campos, 2006; Hiernaux, 1999; Jiménez, 1998; García de Fuentes, 1979; IIT-Universidad La Salle Cancún, 2005).

Como consecuencia de este proceso, los asentamientos humanos enfrentan una compleja situación derivada de determinadas circunstancias: a) su carácter inmigrante, limitada integración como comunidad y de su identidad (Ayuntamiento Benito Juárez, 1990, Jiménez y Sosa, 2006); b) el rezago urbano, la falta de servicios y de atención (Campos, 2006) y escasos mecanismos de participación social. Todo este conjunto conlleva condiciones sociales e impactos importantes (OMT, 1997, Jiménez y Sosa, 2006, IIT-Universidad La Salle Cancún, 2005).

## Mahahual ¿Diferente?

Ante las señales de expansión de la actividad turística hacia el sur del estado de Quintana Roo y con la determinación de promover su incorporación como opción de desarrollo, los sucesivos gobiernos estatal y federal han realizado acciones, bien para dar cierta dirección al crecimiento que ha sido posible prever en esa zona, o bien, para impulsarlo. Algunas de ellas fueron la elaboración del programa de ordenamiento territorial por parte del gobierno estatal, y el inicio y desarrollo acelerado de las comunicaciones de la zona a través de una carretera -en proceso- de cuatro carriles y de la proyección de un nuevo aeropuerto cercano a Tulum. La determinación más influyente en este sentido es la construcción en 1999 de un muelle de cruceros en Mahahual<sup>4</sup>. Con esta obra se pretendía incorporar más decididamente al Caribe mexicano en el mercado de cruceros, de gran importancia en la región del Gran Caribe. En el norte, Cozumel es el destino especializado en esta modalidad y el sur ofrecía una alternativa.

Paralelamente, la federación, a través de FONATUR, diseñó un plan de desarrollo que ha sido anunciado pero aún no inicia su implementación (FONATUR, 2003). Es decir, tenemos un programa estatal de desarrollo y uno federal. El crecimiento de la actividad ya es un hecho, y con el inicio del arribo de cruceros, el incremento de la oferta hotelera y de servicios y, en consecuencia, de la población, encontramos un acelerado proceso de expansión turística que examinamos a continuación.

Mahahual es la localidad costera central del proyecto Costa Maya. Ocupa un área de 98,042 has en la costa sur del estado de Quintana Roo y pertenece al Municipio de Othón P Blanco<sup>5</sup>. Se encuentra delimitada al este por el Mar Caribe, constituyendo la franja costera desde el sur de Xcalak hasta el límite de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an; al oeste colinda con la zona de Conservación Ecológica Santuario del Manatí, con el área de protección de Flora y Fauna de Uaymil, y con la parte sur de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an; y al sur con Belice. Por una carretera asfaltada de 50 km está comunicada con la carretera federal 307 Cancún-Chetumal.

<sup>4</sup> INEGI registra el nombre oficial de Mahahual. No obstante, otros estudios suponen que ese nombre deriva de majada -paraje que sirve de refugio nocturno al ganado y a los vaqueros o pastores que lo cuidan- que referiría al origen del nombre de este sitio y que por lo tanto es Majahual (Reyes, G, 2006).

<sup>5</sup> De acuerdo al POET, la delimitación de Costa Maya, que tiene como centro el poblado de Mahahual es 19°05'881"N; 87°34'24.8"W, 18°9'40.82"N y 87°33'0.15"W.

En esta región han predominado tres actividades económicas: la explotación de la copra, la pesca y el turismo. Siendo originalmente un sitio de producción de copra, la destrucción provocada por el huracán Janet en 1955 (Rosengaus *et al.*, 2003) devastó las palmas copreras. En la década de los ochenta la comunidad de Xcalak solicita al gobierno un terreno para construir un campamento pesquero, el cual quedó establecido en Mahahual. Esta comunidad se convirtió, entonces, en un pequeño poblado de pescadores, relativamente aislado, sin servicios públicos (luz, agua, drenaje, mucho menos teléfono), hasta 1999 cuando se inicia la construcción del Muelle de Cruceros y convierte al turismo en la principal actividad.

Hoy enfrenta una crisis ambiental y social: crecimiento urbano desordenado, deterioro del entorno ecológico y pérdida de identidad cultural. Actualmente es una Delegación Municipal.

El gobierno estatal, con el interés de incorporar el sur de la entidad, rural y pobre, en el desarrollo turístico, promueve una serie de estudios que llevan a la definición del área como propicia para un modelo de turismo alternativo, de baja densidad. De esta forma, en el año 2000 publica el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET) de Costa Maya, encargado a la Universidad de Quintana Roo, el cual define al área como una zona de desarrollo turístico de baja densidad, con un tope de 15,000 cuartos para toda el área; incluye desde luego el muelle de cruceros y determina claramente las áreas para desarrollo urbano.

En 1999 se inició la construcción del muelle de cruceros que empieza a operar en 2002. Automáticamente implicó el arribo de visitantes en número creciente, así como la inmigración, también intensa, para atender los requerimientos de las actividades que empiezan a ofertarse. Este crecimiento que sigue al inicio de la operación del muelle, la pulverización de la propiedad, el modelo de baja densidad y la afluencia primordialmente de visitantes cruceristas por horas, tiene como consecuencia que el tipo de inversiones sea diferente al del modelo masivo de grandes instalaciones y fuertes grupos de inversionistas o cadenas hoteleras. El interés del gobierno estatal y del federal por promover un crecimiento más cercano al de Solidaridad después de 1995 o al de Cancún y su modelo masivo, derivó entonces en la “revisión” del POET. Bajo el argumento de que la densidad aprobada no era suficientemente atractiva para los inversionistas, se publica una nueva versión del POET. Este nueva versión se concluyó en el 2006 con la publicación del decreto que redefine un horizonte de 20 mil cuartos y admite diversas formas de actividades. Esto guarda relación con una fuerte inversión para la ampliación de la carretera Chetumal-Tulum y el anuncio del proyecto de construcción de un aeropuerto cercano a Tulum. Bajo esta lógica, el gobierno del estado ha preparado toda la infraestructura (muelle, carreteras y aeropuerto) para el arribo de turistas, así como para el desplazamiento de los visitantes

cruceristas, no solamente como una prolongación de las actividades del norte, sino bajo su propia lógica de desarrollo.

Por otro lado, el federal Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) anuncia su participación en la zona. En el 2004 presenta su plan Grand Costa Maya, que repite el esquema del norte en Cancún, para desarrollar la infraestructura para 3,800 cuartos y campo de golf, así como un ingrediente de inversión turística inmobiliaria. En el mismo 2004 le es negado el estudio de impacto ambiental por no cumplir con la protección al manglar y otras condiciones. Presenta nuevamente el estudio corregido y logra la autorización en agosto de 2005. No obstante, las reformas a la Ley General de Vida Silvestre, aprobadas en 2006, vuelven a poner en evidencia la necesidad de revisar el proyecto debido a que se ubica en las amplias zonas de manglar de la zona norte-noreste de Mahahual. Con todo, el Director de FONATUR ha anunciado la confirmación del inicio del proyecto (FONATUR, 2004, Gobierno de Q. Roo, 2004).

El muelle y su operación, desarrollados a partir de una fuerte inversión y amplia infraestructura, fueron diseñados para mantenerse aislados de la población, tratando de mantener un control monopólico de los servicios turísticos, principalmente la venta de tours. Dentro de las instalaciones se encuentran tiendas y restaurantes, además de que los tours son vendidos en el interior del mismo crucero, antes del desembarco de los visitantes a Mahahual. No obstante lo anterior, el pueblo experimenta un crecimiento de servicios turísticos dirigidos a los visitantes cruceristas, quienes llegan en pequeños grupos a la población y son consumidores de artesanías, recuerdos, masajes y alimentos y bebidas, impulsando la oferta respectiva.

Mahahual puerto y sus instalaciones complementarias son resultado de un proyecto gubernamental, desarrollado y operado de manera privada por una empresa que actúa monopólicamente. Mahahual pueblo, por el contrario, se ubica en el marco de una inexistente organización urbana, a pesar del antecedente del ordenamiento territorial del 2000 y de su actualización en el 2005<sup>6</sup>, del Programa de Desarrollo Urbano de 2005 —que no está en aplicación— y del programa estatal para la promoción de inversiones. La zona federal de playa está invadida por todo tipo de comercios (tiendas de artesanías, venta de alimentos y bebidas, venta de masajes, “alquiler” del área para tiendas de campaña e incluso viviendas precarias). Actualmente el puerto recibe, dependiendo de la temporada, de cinco a siete o de tres a cuatro cruceros a la semana, lo que implica aproximadamente seis mil y catorce mil visitantes cruceris-

<sup>6</sup> Debido a que no se había detonado la inversión turística, o mejor dicho, no se había detonado la inversión, el gobierno del Estado de Quintana Roo procedió a la actualización del POET con el objetivo explícito de incrementar las densidades y crear condiciones de mayor atraktividad para las inversiones. Decreto de actualización del Programa de Ordenamiento Territorial de Costa Maya.

tas en uno y otro caso a la semana. De acuerdo a las estadísticas de SEDETUR (2006), arribaron 811,287 cruceristas durante el 2006 al muelle Costa Maya de Mahahual.

Paralelamente, se encuentra en desarrollo una oferta hotelera de baja densidad a todo lo largo de la costa, que recibe a turistas nacionales y extranjeros que conforman un grupo diferenciado de los cruceristas (quienes no pernoctan y permanecen en tierra un promedio de apenas siete horas), caracterizados por buscar sitios de baja densidad y “autenticidad”, cercanos a algunas nuevas tendencias de viaje (Beith, M., 2004, Shaw y Williams, 2002). En el anuario estadístico de Quintana Roo (INEGI, 2003), Mahahual no aparece entre las localidades con oferta de hospedaje dentro del Municipio Othón P. Blanco, mientras que según las estadísticas publicadas por la Secretaría de Turismo de Quintana Roo (SEDETUR, 2006), ahora es una de las localidades con un rápido crecimiento en esa oferta, con 47 establecimientos de hospedaje y 267 habitaciones. No obstante, de acuerdo a las declaraciones de la Presidenta de la Asociación de Hoteles de Mahahual, los cuartos suman actualmente (mayo de 2007) 524 en el área<sup>7</sup>. Existe una oferta de otros servicios como restaurantes, bares y tiendas de buceo, cuya clientela la integran turistas (diferentes a los cruceristas) y los propios residentes. Igualmente hay una oferta creciente de establecimientos que tiene como objetivo a los habitantes locales. La apertura de nuevos establecimientos es cotidiana.

Puede afirmarse, entonces, que el modelo turístico predominante hasta este momento es el de cruceristas y que el modelo de turismo de baja densidad es complementario. La perspectiva, sin embargo, anuncia el desarrollo hacia el norte del pueblo y el muelle de un turismo masivo convencional, de sol y playa, derivado del tipo de infraestructura planteada por FONATUR y del tipo de inversiones promovidas bajo ese esquema por el gobierno del estado<sup>8</sup>. Ambos tipos de esquemas resultan incompatibles con el modelo de baja densidad, por lo que podría esperarse un panorama de extensión gradual del modelo masivo del norte del estado (y de sus impactos) hacia el sur, sumado a las condiciones específicas del modelo de cruceristas, con visitas masivas y cortas de los cruceristas. De hecho ya existen dificultades derivadas de la incompatibilidad de los dos modelos, por ejemplo, entre los hoteles pequeños que

<sup>7</sup> Declaraciones de la Presidenta de la Asociación de Hoteles de Mahahual, Sra. Violeta González, durante la última presentación del proyecto de Malecón por parte de SEDETUR, el 3 de mayo de 2007.

<sup>8</sup> El gobernador, en una visita al área acompañado por inversionistas españoles, representantes de las grandes cadenas hoteleras, se refirió al horizonte de 20,000 cuartos, a la infraestructura y facilidades disponibles. Noticaribe, 29 de marzo de 2007.

venden ambientes de playa tranquilos y exclusivos y las actividades masivas para cruceristas (motos acuáticas o cuatrimotos, por ejemplo)<sup>9</sup>.

En este panorama, cabe señalar la débil participación de la administración local. El ayuntamiento de Othón P. Blanco, del que depende Mahahual, aunque tramita diversos permisos, está muy lejos de ser una instancia planificadora o de dirección. De tal suerte que son las directrices estatales en primera instancia y las federales en segunda las que prevalecen.

Las actividades turísticas se concentran en tres niveles. El primero lo constituye el muelle con su infraestructura y venta de servicios. Los cruceristas descienden del barco habiendo comprado la mayoría uno de los *tours* o actividades que desarrollarán y se distribuyen en los vehículos que los transportarán y que los retornarán ocho horas después aproximadamente. Solamente un pequeño segmento recorre las tiendas y restaurantes del muelle.

El segundo nivel se ubica en el centro del pueblo, que alberga tiendas de artesanías, venta de masajes, establecimientos de alimentos y bebidas (diversos en su tipo, imagen y calidad), tiendas de buceo y pequeños hoteles. Una parte importante de estos negocios permanecen abiertos solamente los días y horas de estancia de los cruceros, esperando el paso de los grupos que realizarán actividades acuáticas o en el centro del pueblo, o de aquellos que, sin haber contratado ningún tour, se atreven a ir por su cuenta a recorrer la zona. Otra parte de los negocios se mantienen abiertos sin la presencia de los cruceros para atender también a los turistas que sí pernoctan e incluso a la población local. Una extensión de esa área la constituye la carretera a Xcalac, a lo largo de la cual se ubican hoteles con un esquema de baja densidad, lo mismo que hacia el Uvero. La mayoría de estos hoteles, fuera del centro del pueblo, no tienen servicio de luz eléctrica ni agua potable, por lo que cuentan con celdas solares o generadores eólicos y sistemas de pozos y captación de agua de lluvia.

El tercer nivel del consumo turístico se distribuye en las distintas áreas de visita de los *tours* organizados: zonas arqueológicas, comunidades mayas, zonas de playa y recorridos en cuatrimotor.

<sup>9</sup> Así lo señala el oficio presentado a autoridades ambientales y turísticas por los hoteles de la costa en marzo del 2007, para evitar el paso de cuatrimotos y de motos acuáticas rechazadas por sus huéspedes.

## La población de Mahahual

Mahahual ha sido un sitio tradicional de paseo de los vecinos cercanos (por ejemplo, de Chetumal) por sus playas y la cercanía del arrecife. A partir del inicio de las operaciones del muelle, se dispara la oferta de actividades turísticas y de empleos y, con ello, se acelera la inmigración. De acuerdo al conteo de población del INEGI de 2005, Mahahual tenía 283 habitantes (cifra muy cercana a los 228 registrados en 2000). No obstante, de acuerdo al número de votantes en el proceso electoral de 2006 y a estudios previos realizados en el área<sup>10</sup>, es posible estimar la cifra alrededor de 600 residentes a finales del 2006. De acuerdo a los resultados electorales del 2006, la Sección 410 (Mahahual) tiene un padrón electoral de 676 personas y votaron 240<sup>11</sup>. Las estimaciones de la Delegación Municipal coinciden con el dato de 600 habitantes en el 2006.

La población de Mahahual la integran los antiguos habitantes, principalmente pescadores, y los inmigrantes nacionales y extranjeros que han elegido el sitio para vivir, son empleados de alguna empresa u operan un negocio propio.

Aun tomando como base los 283 habitantes del conteo, encontramos datos que muestran la problemática del crecimiento acelerado y la inmigración, como son el alto índice de masculinidad derivado del 56% de hombres en el total de población mayor de edad de acuerdo al INEGI, o el 65% que reporta el Atlas de Costa Maya (UQROO, 2003); y la alta concentración de la población en edad productiva, puesto que apenas un 2% de la población es mayor de 65 años, frente al 6% a nivel nacional (INEGI, 2006).

Resulta notoria la integración a la población de un porcentaje importante de extranjeros (cuyo número no se registra oficialmente en el Censo de Población 2005, ni en otros estudios). No obstante, se estiman entre el 20 y el 25% de la población.

<sup>10</sup> La Asociación Amigos de Sian Kaan, reporta una población de 360 habitantes para el 2003 en un estudio realizado entre el 2002 y 2003 (Amigos de Sian Kaan, 2003). La Universidad de Quintana Roo también desarrolla algunas investigaciones que coinciden con el cálculo de 600 habitantes para finales del 2006 (véase supra nota 4).

<sup>11</sup> Estos datos son claramente ilustrativos. Solamente considerando a los 240 votantes, puede inferirse que el número de habitantes es mayor a éste considerando que un sector de la población no cuenta con la credencial, no ha realizado el cambio de domicilio en la misma, acudió a sus lugares de origen para votar, no votó porque no quiso hacerlo, o no votó porque la casilla extraordinaria no tuvo el número de votos suficientes; al mismo tiempo, debe restarse el número de personas que dejaron de ser residentes de Mahahual. Finalmente, debe agregarse el número de extranjeros que viven en el área.

Su procedencia es muy diversa: italianos, alemanes, holandeses, sudamericanos, norteamericanos y canadienses. Una parte son residentes solamente, mientras que la mayoría trabaja en el turismo como prestador de servicios, empleado o propietario y administrador de sus empresas. Este es un proceso que se presentó también en Playa del Carmen, sin embargo, la menor dimensión de Mahahual y su mayor proporción de extranjeros hace más visible esta característica.

Otro sector se integra por quienes acuden desde otros centros turísticos solamente los días que hay cruceros y por las horas que permanecen, como gran parte de los vendedores de artesanías, tomando a Mahahual prácticamente como un campamento. La falta de compromiso con el lugar y con el resto de la comunidad está implicada en un esquema de esta naturaleza.

Parte de la población se ubica atrás de la línea costera (algunos, habitantes originarios), aledaña a una zona ya sujeta a un movimiento inmobiliario que ha disparado los precios de la tierra. Otra gran parte de los inmigrantes habita en la nueva zona residencial, a unos kilómetros del pueblo y la costa, desarrollada por el mismo proyecto y propietario del muelle, llamado “Las casitas”, fraccionamiento en venta con casas construidas bajo el esquema “de interés social”, o en los terrenos aledaños con casas construidas por los propios propietarios.

Existe una tercera zona de viviendas, alejada un kilómetro más que, a diferencia de la anterior, no corresponde a un fraccionamiento, no tiene servicios y se ha venido poblando a partir de la venta pulverizada de terrenos con ciertas irregularidades. Los compradores son, ya sea quienes no tienen capacidad de compra o de alquiler en el fraccionamiento mencionado y construyen palapas rústicas o casas de material, o bien, quienes desean “invertir” en una propiedad que no ocuparán por ahora, algunos de los cuales no viven en Mahahual.

De acuerdo a las opiniones expresadas en las entrevistas realizadas, una de las problemáticas más visibles de la población es el alto consumo de bebidas alcohólicas e incluso de drogas, ante la falta de opciones de esparcimiento o recreación, la condición de aislamiento lejos de las familias y la ausencia de una estructura comunitaria que establezca límites sociales.

Es decir, el acelerado poblamiento de Mahahual derivado del crecimiento de la actividad turística, no sólo debido al movimiento generado por los cruceros, sino también por el turismo de estadía, conforma una “comunidad” de características peculiares. Estas características no facilitan la participación de la población en los procesos de toma de decisiones: están en proceso de integración; deben resolver sus necesidades cotidianas ante la inestabilidad de la actividad derivada de cruceros (y por tanto de sus ingresos); y desconocen la legislación y reglamentación que permite



tal participación y las instancias adecuadas. A pesar de todo, se han registrado algunas iniciativas interesantes.

## **Mecanismos de concertación y participación social: el Proyecto Costa Maya**

En este apartado se busca relacionar los aspectos relevantes de las modalidades que debe adoptar la articulación de las acciones de los tres niveles de gobierno y sus dependencias vinculadas a uso del suelo y las actividades económicas propuestas para su desarrollo en la zona, a partir del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial (OET) que consiste en lograr que las actividades productivas cumplan con ciertas normas de acuerdo a las condiciones ecológicas y sociales imperantes en la zona.

Hacerlo implica coordinar y concertar las propias normas, así como su ejecución y cumplimiento, habiéndolas identificado previamente y habiéndose también establecido un canal o contraparte de coordinación al interior de cada nivel de gobierno.

Es importante destacar que para llevar a cabo el OET de la Región Costa Maya fue necesario, desde el inicio de los trabajos, establecer mecanismos que garantizaran la participación social, mediante acciones de concertación entre los pobladores de la zona (pescadores, dueños de lotes costeros, inversionistas y prestadores de servicios turísticos), así como la participación de instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y las distintas instancias gubernamentales en sus tres niveles: federal, estatal y municipal.

Cabe destacar que uno de los trabajos en este proceso fue promover la participación de los diferentes actores involucrados dentro de la Región Costa Maya, tanto del sector gubernamental, como del ámbito social, buscando ante todo activar los mecanismos de interacción entre ellos a fin de colaborar con las propuestas y soluciones emanadas del OET.

En el caso particular de la comunidad de Mahahual, la estrategia para la participación, difusión y concertación con los pobladores y las organizaciones sociales y educativas, se implementó mediante entrevistas directas con los informantes claves de la región costera, como son los presidentes de las sociedades cooperativas pesqueras, maestros, delegados, propietarios, pescadores libres, comerciantes, restauranteros, etc. La finalidad de concertar reuniones es dar a conocer de qué trata el OET, así como realizar actividades encaminadas a la educación ambiental y los talleres de autodiagnóstico.

Es importante señalar que en Mahahual se realizaron algunas actividades para difundir el proyecto Costa Maya: el diseño e implementación de cursos para fomentar la planeación ambiental con base en el OET; y la distribución y presentación de carteles, trípticos, folletos, videos, boletines informativos, artículos, etc. Estas actividades dieron la pauta para llevar a efecto la estrategia de gestión a través de talleres de diagnósticos intersectoriales sobre temáticas específicas como infraestructura y servicios, agua, transporte, migración, actividad pesquera y turismo, entre otros; sin embargo, es un hecho que dichas actividades sólo se llevaron a cabo en el proceso de autorización del proyecto, y no se mantuvieron como parte de un proceso de seguimiento.

El OET de Costa Maya identifica ya los espacios regionales de coordinación operativa, como la propia Universidad de Quintana Roo que fue la parte ejecutara del estudio técnico del OET; el Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAP), instancia federal cuya función es evaluar bajo sus términos de referencia el OET; la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), Delegación Federal de Quintana Roo, de cobertura y representación estatal, cuya función es participar en la evaluación y validación del proyecto del OET.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), a través de su delegación federal de cobertura y representación estatal, tiene la función de vigilar que se cumpla con la normatividad que se desprende de la Ley General de Equilibrio Ecológico (LGEEPA) y con las normas oficiales mexicanas relacionadas con cuestiones ambientales. Por su parte, la representación estatal de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA) coordinó el proceso de elaboración del OET.

En este apartado cabe destacar que después de haber realizado acciones de concertación con los diferentes actores sociales que de una u otra forma se involucran en el proyecto de Costa Maya, especialmente con los pobladores de Mahahual, el resultado ha sido conocer de manera directa sus planteamientos que resumimos a continuación.

- a) De la entrevistas personales con el subdelegado de Mahahual, se desprendieron problemáticas en cuanto a carencia de infraestructura y servicios en el poblado, falta de opciones educativas que ha originado la emigración de las familias hacia a la ciudad de Chetumal, deficiencias en las vías de comunicación, incertidumbre en la tenencia de la tierra, deforestación de los ecosistemas costeros, pesca ilegal de especies en veda (caracol) y narcotráfico.
- b) En las entrevistas personales con los directivos y miembros de las sociedades cooperativas de producción pesquera, se pudieron detectar problemas internos entre los cooperativistas que han dado origen a divisiones de cooperativas o han llevado a la desaparición de algunas de ellas. El consumo de

alcohol entre los pescadores es otro problema detectado, el cual origina la desintegración familiar.

- c) Al aplicar la encuesta socioeconómica, se sostuvieron entrevistas con los habitantes de Mahahual en las que se detectaron sus temores e inquietudes con respecto al OET y al desarrollo turístico.

Es importante señalar que en 1996 se realizó una consulta con la participación de las diferentes instituciones académicas y de investigación, así como con los representantes de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales. Se determinaron criterios ecológicos a fin de definir áreas vulnerables en el Corredor Costa Maya. Los organismos que participaron fueron: Reserva de la Biosfera de Sian Kaán, Amigos de Sian Kaán, Armada de México, Ecosur, Reserva U-yumil Ce, ITCH, Cet del Mar, CNA y la UQROO.

Es un hecho que existe un vacío en lo relativo a la participación social en las decisiones económicas y sociales para el área. Por un lado, la comunidad carece de cohesión debido a las características mencionadas de integración incipiente en un proceso migratorio acelerado. Por otro lado, no existen canales administrativos y legales en el plano estatal que faciliten esa participación. Al mismo tiempo, las vías que ofrece la legislación federal no son conocidas, ni facilitadas, ni mucho menos promovidas por las instancias estatal y local. Lo que se observa es que los pocos ejemplos de iniciativas de participación son en todo caso desalentados por los resultados prácticamente nulos de dichos esfuerzos.

## **El caso del Proyecto de FONATUR**

Siendo un proyecto federal, no ha habido la intención de someterlo a algún tipo de consulta pública. Cabe señalar que la pulverización de la propiedad de la tierra ha sido un problema que FONATUR logró sortear para llegar a la confirmación del desarrollo de su proyecto a través de la compra directa de tierra. Los cuestionamientos que ha recibido solamente han sido indirectos, referidos a la protección de los manglares de acuerdo a la reforma a la Ley General de la Vida Silvestre. No obstante, el actual director confirmó el desarrollo próximo del proyecto<sup>12</sup>. Como se comentó líneas arriba, el proyecto cuenta con estudio de impacto ambiental aprobado que no recibió objeciones por la vía que contempla la Ley General de Equilibrio Ecológico.

<sup>12</sup> Las declaraciones fueron expuestas por el Lic. Rodríguez Mont durante el Congreso MIT (Mercado Inmobiliario Turístico), Centro de Convenciones, Cancún, 18 de abril de 2007.

## El diseño urbano, la comunidad y el turismo

La zona federal se encuentra invadida de comercios de diverso tipo e incluso de viviendas precarias. Con el fin de resolver el problema de imagen de la zona de playa en el pueblo, la Secretaría de Turismo del gobierno del estado (sedetur), diseñó un proyecto de malecón. Este proyecto fue presentado al conjunto de empresas que operan precisamente en la primera línea de playa en abril de 2006. No fue presentado como una consulta ciudadana sino como una reunión de información. La respuesta de una parte de los participantes fue crítica, señalando que una obra de ese tipo concentraría toda la actividad turística y comercial en la primera línea de playa, y propusieron considerar llevar el proyecto una calle atrás a fin de que funcionara para la distribución de las actividades en un mayor espacio (de manera similar a la Quinta Avenida de Playa del Carmen). SEDETUR no consideró la propuesta y anunció el proyecto el pasado 3 de mayo en una reunión pública.

Por otro lado, la expansión de actividades turísticas ha creado algunas incompatibilidades. Los pequeños hoteles de baja densidad a lo largo de la costa en el camino hacia Xcalak, así como algunos comercios y tiendas de buceo, presentaron una petición a la delegación de la SEMARNAT, con copia a la PROFEPA, SEDUMA y SEDETUR, para que fueran desplazadas de la zona actividades impactantes como las motos acuáticas y las cuatrimotos que en tours organizados utilizan ese camino costero a gran velocidad, generando tanto ruido que parece incompatible con el turista que busca aislamiento y tranquilidad. Las opciones que propusieron fueron que las motocicletas hicieran sus recorridos por la carretera asfaltada. Sin embargo, el tour es vendido como un recorrido de aventura por la selva y la playa.

Se trata entonces de dos actividades incompatibles, una correspondiente a un turismo de bajo impacto y baja densidad, y la otra a un turismo masivo de sol y playa. Las autoridades no resolvieron la queja y se optó solamente por poner avisos de baja velocidad en algunos puntos. Esto revela, por un lado, la ausencia de vías claras para que la comunidad participe en las decisiones que la afectan y, por el otro, las dificultades e incompatibilidades que genera la mezcla de turismo masivo vinculado a los cruceros y la inversión inicial orientada a la baja densidad.

## Consideraciones finales

El crecimiento de Mahahual se acelera a partir de la construcción del muelle y el inicio del arribo de cruceros en el 2002. Este muelle está diseñado y opera con la

finalidad de controlar todas las operaciones derivadas del turismo, movilizándolo intensamente personas y recursos en horas y días definidos.

A pesar de existir instrumentos de planeación como son el ordenamiento y los programas de desarrollo urbano, persiste un desorden en el acelerado crecimiento de los asentamientos urbanos y las áreas turísticas, sobre todo en la zona costera del pueblo.

La población de Mahahual es diversa respecto a las nacionalidades, la forma de vinculación con el lugar, su relación económica con el turismo y sus expectativas de permanencia. Presenta datos sociodemográficos que expresan su condición de inmigrantes, como son la alta masculinidad y la concentración en la edad productiva. El uso de los espacios está en proceso de definición, así como la articulación de los espacios turísticos con los sociales.

Existe un vacío en lo relativo a la participación social en las decisiones económicas y sociales para el área. Por un lado, la comunidad carece de cohesión debido a sus características de integración incipiente en un proceso migratorio acelerado. Por otro lado, no existen canales administrativos y legales en el plano estatal que faciliten esa participación. Al mismo tiempo, las vías que ofrece la legislación federal no son conocidas, ni facilitadas, ni mucho menos promovidas por las instancias estatal y local. Lo que se observa es que los pocos ejemplos de iniciativas de participación son en todo caso desalentados por los resultados prácticamente nulos de dichos esfuerzos. A continuación se mencionan algunos ejemplos.

Es evidente que se deben retomar los acuerdos de coordinación, y reactivar una serie de reuniones donde se discuta cómo debe quedar la propuesta técnica del POET con los diferentes sectores de la población e instituciones públicas y educativas para hacer efectiva la participación social.

Los mecanismos y condiciones para la participación social en la toma de decisiones no tienen la difusión suficiente ni son conocidos. La población, por su parte, está en proceso de integración a la comunidad y desconoce los mecanismos de participación que facilita la legislación, sobre todo si tomamos como claros ejemplos el POET; pero los proyectos que emanan actualmente de la federación, como es el caso de FONATUR, y el Plan Director de Desarrollo Urbano de Mahahual, deben estar sujetos a un proceso de gestión y participación social. No sólo de manera virtual convocando a la población a las consultas en Internet, sino instrumentando verdaderos mecanismos de concertación y participación social.

Es un hecho que Costa Maya y, por ende, Mahahual, gozan de condiciones y atractivos naturales sobresalientes para detonar una nueva zona turística que permita apoyar el desarrollo regional equilibrado del sur de Quintana Roo, y ser parte

complementaria de la gama de productos turísticos que se ofrecen en el Corredor Cancún-Riviera Maya en el norte de la entidad.

De mantenerse este proceso de crecimiento en Mahahual es necesario vislumbrar un desarrollo sostenible, conjugando la expansión económica, las oportunidades de empleo, el desarrollo social y la protección al ambiente.

Para ello, se debe partir de un proceso socialmente incluyente que, mediante la construcción de infraestructura de servicios, redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de la población de Mahahual.

## Bibliografía

- Amigos de Sian Kaan, 2003. Manejo integrado de recursos costeros en Majahual. Reporte final. Documento.
- Arellano, A., 2005. Manglares y arrecifes en la protección de la costa de Quintana Roo. Conferencia en el V Seminario de Turismo y Sustentabilidad, Universidad del Caribe, octubre de 2005.
- Augé, M., 1998. Los “no lugares”, espacios del anonimato. Barcelona. España, Gedisa.
- Ayuntamiento Benito Juárez, 1990. Foro: La migración hacia Cancún, conformación de una identidad. Ayuntamiento Benito Juárez
- Beith, M., 2004. Viajar como nativos. Newsweek, 26 de abril del 2004.
- Bruner, M E., 1991. Transformation of self in tourism. *Annals of Tourism Research*, 18: 238-250.
- Carrascal I., 1975. El turismo y el subdesarrollo en México. Boletín del Instituto de Geografía. 7. Instituto de Geografía, UNAM, México pp39-44.1 Vol 2 Oct 1997. Mar del Plata, Argentina.
- Castillo N., M. y Marcelino y Lozano Cortés, 2006. Apuntes para la investigación turística. México, UQROO
- Cazés, G., 1997. Tourisme et development; du modele integer au modelo soutenable. In: Aportes y transferencias. Tiempo libre: turismo y recreación. Memorias del II Simposio Internacional de Turismo.
- César Dachary, A., 2006. Un viaje al pasado por las costas del Caribe Mexicano. México, Universidad de Guadalajara.
- Clarke, J., 1991. Geografía de la Población. México. UNAM.
- Carrascal I., y G. Pérez, 1998. Ocupación territorial y deterioro ambiental ocasionado por la expansión urbano-turística de Acapulco. Investigaciones Geográficas,

37. Boletín del Instituto de Geografía. Instituto de Geografía, UNAM. México.
- Cinner, J., 2000. Socioeconomic influence in coastal resource use in Majahual, México. Thesis submitted for the degree of Master of Arts in Marine Affairs. University of Rhode Island.
- Dunn Ross E., y S Liso-Ahola, 1991. "Sightseeing tourists' motivation and satisfaction. *Annals of Tourism Research*, 18: 226-237.
- FONATUR, 2004. Grand Costa Maya.
- Forster, J., 1964. Sociological consequences of tourism. *Internacional Journal of Comparative Sociology*. 5(2): 217-227.
- García de Fuentes, A., 1979. Cancún: turismo y subdesarrollo regional, Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- García Romero, A., y J. Muñoz Jiménez, 2002. El paisaje en el ámbito de la geografía. UNAM-Intituto de Geografía, colección Temas Selectos de Geografía de México.
- Shaw G., y A. Williams, 2002. Critical Issues in Tourism. A Geographical Perspective. Great Britain, Blackwell Publishers.
- Geva, A., y A. Goldman, 1991. Satisfaction measurement in guided tours. *Annals of Tourism Research*, 18: 226-237.
- Graham D., 1996. The language of tourism. A sociolinguistic perspective. United Kingdom. CAB International. 298 p.
- Gosgrove, I., 1972. The Geography of recreation and Leisure, Longman Group Limited, Londres.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1999. Plan Gran Visión, 2025.
- Hiernaux-Nicolas D., 1999. "Cancun Bliss". In: D. Judd and S. Fainstein (eds). The tourist City. New Haven. CT. Yale University Press. p 124:139.
- Hiernaux-Nicolas D., 1999. Los senderos del cambio. Tecnología, sociedad y territorio en los albores del siglo XXI. Centro de Investigaciones científicas Jorge L. Tamayo-Plaza Valdés, México.
- Hiernaux-Nicolas D., 1999a, Fondements territoriaux du libéralisme contemporaine. Revue Tires Monde. Tome XL, Presses Univesitaires de France.
- Hiernaux-Nicolas D., 2000. La fuerza de lo efímero (apuntes sobre la construcción de la vida cotidiana en el turismo). In: A. Lindón (coord.). La vida cotidiana y su espacio -temporalidad. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias y Anthropos Editorial. p. 95-122.
- Hiernaux-Nicolas D., 2001. Du pacifique aux caribes. Tourisme, modes de vie aux litoraux au Mexique. Téoros. L'Université de Québec a Montreal. Printemps.
- Hiernaux-Nicolas D., 2002. Modos de vida y utopías urbanas. Ciudades 53(enero-marzo): 26-32.



- Hiernaux-Nicolas D., 2002. ¿Cómo definir al turismo? Un repaso disciplinario. *Tiempo Libre y Recreación*. Año 6, vol 2, 2002 CIT, FCEYS. Universidad de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.
- Hiernaux-Nicolas D., 2003. Cosmopolitanismo y exclusión en las ciudades globales. *In: Pobreza Urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*. México. CEMAPEN / Gobierno del Estado de México / Miguel Ángel Porrúa / p. 59-70.
- Hiernaux-Nicolas D., 2004. Miradas egocéntricas y exocéntricas sobre la periferia de las ciudades. *Revista de la Universidad de Guadalajara*, No 32, Verano.
- Hiernaux-Nicolas D., 2006. Geografía del turismo. *In: D. Hiernaux y A. Lindon*, (Directores), *Tratado de Geografía Humana*, México, Antrophos-UAM.
- Rosengaus, M., M. Jiménez, y M. Conde, 2003. *Atlas climatológico de ciclones tropicales en México*. México, CENAPRED y CNA.
- Instituto de Investigaciones Turísticas de la Universidad La Salle Cancún, 2005. *Análisis de los flujos migratorios y evaluación de los impactos económicos y sociales de la migración en la zona norte del Estado*. Enero de 2005.
- INEGI, 2000a. *Censo General de Población y Vivienda 2000*.
- INEGI, 2000b. *Censo Económico del 2000*.
- INEGI, 2002. *Anuario Estadístico de Quintana Roo*.
- INEGI, 2004 *Anuario Estadístico de Quintana Roo*.
- INEGI, (2006. *II Censo de Población y Vivienda 2005*. 13 de febrero del 2006. Sitio del INEGI en Internet: [www.inegi.gob.mx/est/ontenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005/default.as?c=6224](http://www.inegi.gob.mx/est/ontenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005/default.as?c=6224)
- Jiménez Martínez, A. J., 1992. *Turismo: Estructura y Desarrollo*. México. Mac Graw Hill.
- Jiménez Martínez, A. J., 1998. *Desarrollo Turístico y sustentabilidad. El caso de México*. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa / Universidad Intercontinental.
- Jiménez Martínez, A. J., 2005. *Una Aproximación a la conceptualización del turismo a partir de la Teoría General de Sistemas*. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa / Universidad del Caribe.
- Jiménez Martínez, A., y P. C. Sosa, 2006. *Cancún: Reflexiones sobre los impactos del turismo en una comunidad local*. Ponencia presentada en VI Congreso Nacional y II Internacional de Investigación Turística, Monterrey, 21 junio de 2006.
- Lozato-Giotart, J.P., 1990. *Geografía del turismo*. Colección Geografía, España.
- Marcherena, M., 1998. *La reconversión del turismo de litoral en el espacio mediterráneo*. *In: Turismo, territorio y estrategias de desarrollo*. Actas de la Jornada de Turismo. Universidad de Girona, 2 de marzo-1 de abril de 1998.
- Mespplier, A., 2000. *Geografía del Turismo en el Mundo*. España, Ed. Síntesis.
- Olivares, Miguel Ángel. (2006). *La administración en las empresas transnacionales*:



- industria hotelera de Cancún. Trabajo de investigación del Prof. Olivares en el Cuerpo Académico de Economía y Negocios de la Universidad del Caribe. Abril del 2006.
- OMT, 1997. Reunión de Líderes del turismo sobre los efectos sociales del turismo. Informe Final.
- OMT, 1998. Introducción al Turismo. España. .
- Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de Costa Maya (POET), 1996.
- Pearce, D., 1987. *Tourism today: a geographical analysis*, Harlow, Longman.
- Pearce, D., (1988) *Desarrollo Turístico. Su planificación y ubicación geográfica*. Tri-llas, México.
- Pearce, P.L., 1994. *Tourist-resident impacts: examples, explanation and emerging solutions*. En Editor William Theobald. *Global Tourism. The next decade*. London, Butterworth-Heinemann Ltd.
- Pearce, P.L., G. Moscardo, y R. Glen, 1996. *Tourism community relationships*. UK-USA-Japan, Pergamon.
- Propin, A., 2000. *Metodología...* México, UNAM-Instituto de Geografía. Colección Temas Selectos de Geografía de México.
- Riley W., R., 1995. Prestige worthy tourism behavior. *Annals of Tourism Research*, 22(3): 630-649.
- Robinson, M., 2004. *Cultural conflict in tourism: inevitability and inequality*. In: Robinson, Mike and Boniface, Priscilla, Editores *Tourism and Cultural Conflict*, London, CABI Publishing.
- Salinas Chávez, E., 2003. *Geografía y turismo*. Ed. Si-Mar. Bogotá, Colombia.
- Sanchez-Crispin, A y E. Propin, 2000. *Valoración medioambiental de los niveles de asimilación económica de la Riviera Mexicana: homogeneidad geográfica y heterogeneidad económica*” Observatorio Medioambiental 2, Universidad Complutense. Madrid, España.
- Sanchez-Crispín, A., 2005. *Principales rasgos geográficos del turismo en México*. In: *Geografía(s) de América Latina*. Buenos Aires, Red Latinoamericana de la Unión Geográfica Internacional, Unión Geográfica de América Latina, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y Centro de Estudios Humboldt.
- Sanchez, J., 1991. *Espacio, economía y sociedad*, Madrid, Siglo XXI.
- Santos, M., 1996. *De la totalidad al lugar*. Barcelona, Oikos-Tau
- Santos, M., 1999. *La naturaleza del espacio*, Barcelona, Ariel.
- Schluter, R., 2003. *Turismo sustentable en áreas litorales. Consecuencias y retos del turismo de playa*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre el desarrollo del turismo sustentable., 21 al 23 de mayo de 2003. Instituto Tecnológico de Cancún. Cancún, Quintana Roo.

- SECTUR, 2002. Compendio Estadístico.
- SEDETUR, 2006. Estadísticas por mes.
- SEMARNAT-Universidad del Caribe, 2004 Una visión estatal de la educación ambiental, la capacitación para el desarrollo sustentable y la comunicación educativa 2002-2006.
- Shaw, G., and A. Williams, 2002. Critical issues in tourism. A geographical perspective. Oxford, United Kingdom, Blackwell Publishers.
- Sierra Sosa, L., 2006. Migración, trabajo y medio ambiente. Acercamientos teóricos de las ciencias sociales desde el caribe mexicano. UQROO-Plaza y Valdés.
- Torres R., 2002. Cancun's tourism development from a fordist spectrum of analysis. *Tourist Studies*, 12(I): 87-116.
- Torres Torres, F., y J. Gasca Zamora, (Coord), 2006. Los espacios de reserva en la expansión global del capital. México, UNAM- Facultad de Economía-Instituto de Geografía-Plaza y Valdés.
- UQROO (1983). Atlas de Costa Maya.
- Villoro, L., 1996. Sobre la identidad de los pueblos. In: Ruiz, Ramón Eduardo y Ruiz, Olivia Teresa (Coordinadores), Reflexiones sobre la identidad de los pueblos. México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Yiannakis, A., y H. Gibson, 1992. Roles tourist play. *Annals of Tourism Research*, 19: 287-303.

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

# **Organización social, modernización y utopías entre los pescadores ribereños de la Península de Atasta e Isla Aguada en Campeche**

*Javier Villegas Sierra y Ramón Martínez Beberaje*

## **Introducción**

**L**as costas han jugado un papel importante en la vida humana, ya sea porque en ellas se localizan recursos que son fuente de alimento, o bien, porque contribuyen a la comunicación de población y mercancías entre localidades, regiones, estados nacionales y mercados, de tal manera que estos factores han favorecido la localización de numerosos asentamientos humanos a lo largo de estos territorios. Disciplinas, enfoques y corrientes convergen hoy día para abordar el análisis de las costas, las cuales han sido su objeto de estudio ya sea desde la perspectiva de las ciencias naturales o bien desde las ciencias sociales y humanas; lo que permite inventariarlas, describirlas, caracterizarlas y explicarlas. La importancia que le confiere el Estado y sus políticas es de índole alimentaria, bioeconómica, productiva y de ordenamiento territorial.

En el litoral mexicano se localizan más de 125 lagunas costeras, que en su conjunto suman una superficie de 12,500 km<sup>2</sup> y constituyen los ecosistemas más productivos del mundo. Estos ecosistemas juegan un papel fundamental, ya que más del 90% de las especies marinas de una región puede encontrarse en manglares y estuarios durante uno o más periodos de su ciclo de vida.

Entre estos sistemas costeros, la Laguna de Términos, ubicada en el estado de Campeche, reviste particular importancia debido a su extensión (aproximadamente

2,500 km<sup>2</sup>) y alta productividad de especies costeras con interés comercial. Estas condiciones favorecen el establecimiento de pesquerías que son el sustento de un sector de la población del municipio del Carmen en el estado de Campeche, el cual está integrado por quienes se conoce comúnmente como pescadores ribereños. Sin embargo, la población dedicada a la pesca no sólo usufructúa este ecosistema, sino en general toda la franja costera del municipio del Carmen donde históricamente se ha desarrollado esta actividad.

La actividad pesquera ribereña la han practicado productores denominados culturalmente pescadores libres “no organizados” y organizados en las microregiones de la Península de Atasta e Isla Aguada, municipio del Carmen.

Los pescadores han conformado un imaginario colectivo en el que los recursos naturales acuáticos, sean éstos marinos o dulceacuícolas, son un derecho heredado por generaciones. Sin embargo, en el proceso de modernización este derecho va perdiéndose por las características del sistema productivo en el cual están insertos. Se transita, entonces, de sociedades cooperativas a sociedades de solidaridad social, con la finalidad de insertar la actividad en un marco legal y jurídico frente a la normativa pesquera que los rige, aunque no necesariamente corresponda en tiempo y modo a sus prácticas socioculturales.

Las organizaciones pesqueras en la Península de Atasta se encuentran principalmente en la localidad de Nuevo Campechito, donde la actividad principal es la pesca extractiva y la comercialización de los productos obtenidos. Estas organizaciones capturan en la ribera del río Usumacinta y la línea de costa de Tabasco y Campeche. Una de las localidades típicamente pesqueras es la Colonia Emiliano Zapata que pertenece a la circunscripción de Nuevo Progreso. En la localidad de San Antonio Cárdenas existió una cooperativa que tenía como objeto social la extracción de *almeja gallito* en la Laguna el Poom.

Las organizaciones pesqueras de la Península de Atasta se han ido incrementando y transformando desde la década de los setenta, como se puede observar en su tránsito de sociedades cooperativas a sociedades de solidaridad social<sup>1</sup>, en coincidencia con el surgimiento de nuevas condiciones: la construcción de la carretera a lo largo

<sup>1</sup> Es en el año de 1994 que en Ciudad del Carmen se crea la primera Sociedad de Solidaridad Social (s.s.s.). La arribazón a consecuencia de la situación que prevalecía con los pescadores ribereños por la imposición de la veda al camarón siete barbas en el año de 1993; previamente a ésta no existían organizaciones constituidas para la pesca ribereña, este ingreso de las s.s.s. al sector pesquero fue parte de una negociación y una salida al conflicto que existía en el sector pesquero y las autoridades de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).



**Sistema costero Península de Atasta, Carmen, Isla Aguada y Laguna de Términos.**

de la Península; el reciente proceso de petrolización -actividad predominante en la región del municipio de Carmen-; y la construcción de puentes que comunican la isla del Carmen e Isla Aguada. Por su parte, los pescadores de Isla Aguada constituyen el contraste frente a los pescadores de Atasta, pues se caracterizan por un fuerte componente identitario que se manifiesta en la tradición de los pescadores de oficio que aún celebran al Señor del Pescador cada 3 de mayo; antecedente del proceso de modernización de la pesca camaronera de altura que todavía les permite sortear, de alguna manera, la modernización de la actividad petrolera.

El proceso de petrolización es un hito para las nuevas prácticas productivas y culturales de los pescadores de oficio y de aquellos que se hacen pescadores coyunturalmente. Se requiere, entonces, profundizar en el estudio de la modernización que hace que los pescadores transiten de prácticas productivas centradas en el rastreo y extracción de los recursos marinos, de una cosmovisión del espacio y el tiempo centrada en los *temporales* y temporadas de los organismos marinos, y de una vida cotidiana no estructurada, hacia los tiempos de producción en serie -prácticas de “cultivo” que trastocan la cosmovisión del espacio y el tiempo-, pero sobre todo hacia la transformación del sentido de la organización cooperativa en figuras organizativas que flexibilizan el criterio de exclusividad del usufructo de los recursos marinos, como uno más de los procesos de modernización del sector pesquero vía la acuicultura. Así, la modernización es una categoría de análisis que permite conocer diversos procesos sociales entre los que se encuentra la actividad pesquera, pero para ofrecer una definición operacional de ella es necesario profundizar en la investigación sobre el o los sentidos que tienen y viven los pescadores.

En este capítulo se pretende puntualizar el hecho de que la historia de las zonas costeras está marcada por el proceso de modernización de sus recursos pesqueros impactados por el uso de tecnologías intensivas que se encumbran desde el saber experto en el imaginario colectivo. También la modernización, que en su inicio daba el poder a la población de pescadores como usufructuaria de los recursos marinos, ha alcanzado a las figuras organizativas; hoy en día la capacidad organizativa no sólo se ha perdido entre las relaciones de poder que la ha sujetado a las prácticas sociales regionales e institucionales, sino el mismo Estado ha otorgado estatuto jurídico a tales prácticas despojando a los pescadores de oficio del derecho de usufructuar los recursos marinos. De esta suerte, la descentralización y el ejercicio de la gobernanza se enfrentan a relaciones de poder asimétricas. Por último, el más reciente momento del proceso de modernización de la pesca se ubica en recorrer los viejos caminos al impulsar vía la acuicultura una práctica decimonónica. Hay que aprender, entonces, de sus errores.

## **Recursos pesqueros y tecnologías intensivas**

Hasta antes del siglo XIX se puede decir que las regiones del mundo no estaban sujetas a una dinámica de explotación intensiva de los recursos marinos y fluviales. Cada una de las pesquerías manejaba sus propias tecnologías que, consciente o inconscientemente, se adecuaban a los ciclos reproductivos de cada especie y también a las características geomorfológicas de los hábitats.

En contraste con la diversidad de tecnologías regionales y por especies, la tecnología que surge en el sistema regido por el mercado tiene como finalidad obtener grandes volúmenes para “abaratar el costo de producción”; con base en esta visión se intensifican, entonces, los volúmenes de pesca. Durante todo el siglo XIX los rangos de captura de las principales pesquerías comerciales del mundo permanecieron más o menos estables debido a la relativa lentitud de los cambios tecnológicos. La mayor parte de las flotas pesqueras del mundo entero seguían siendo impulsadas por viento, y el ingreso de nuevos barcos en cada pesquería no implicaba cambios trascendentes. Es a partir de 1880 cuando la situación da un giro: el motor de vapor se introduce en las pesquerías dominadas por Inglaterra en el Atlántico norte, a la par que se introduce la técnica de la red arrastrera jalada por dos barcos.

La tecnología arrastrera se difundió relativamente rápido -sólo se vio interrumpir durante la Primera Guerra Mundial-; y más tarde se sustituyó el casco de madera por uno de acero como otra de las innovaciones tecnológicas más importantes. Es

significativo que hasta la Primera Guerra Mundial la pesca comercial no había incrementado sus niveles de captura y no representaba una amenaza de colapso de los recursos marinos explotados hasta entonces. Posteriormente a 1920 es cuando se introducen mejoras notables en la tecnología de la red arrastrera y en la capacidad de los barcos para jalar redes con mayor cobertura (Nadal, 1996:29-30).

En ese contexto aparece la cultura marina industrial con tecnología arrastrera en las narrativas del imaginario colectivo, por ejemplo, cuando la gente relata la detención de las embarcaciones de la flota camaronera de altura estadounidense y la repartición del producto capturado entre la población de Ciudad del Carmen; y las prácticas de derroche de tirar la captura por no cumplir con la talla requerida o por no haber condiciones para su conservación. También se encuentra presente en quienes trabajaron como mano de obra en la mencionada flota camaronera de altura, en un largo proceso de desarrollo de competencias ontológicas que implicó el desarrollo de destrezas y prácticas cotidianas que se abrevaron bajo relaciones sociales de discriminación.

En efecto, las compañías pesqueras estadounidenses fueron las que desplazaron de las costas la tecnología playera, consistente en capturar el camarón blanco de tamaño mediano con redes playeras y tapos en las lagunas costeras o en aguas poco profundas. Mientras la flota estadounidense explotaba los recursos pesqueros en la Sonda de Campeche en la década de los cuarenta -posteriormente a su ya mencionada detención-, se iniciaba la flota e industria camaronera de Ciudad del Carmen como una extensión de los consorcios pesqueros de Estados Unidos que fueron los que construyeron la infraestructura portuaria: muelles, centros de recepción de las capturas, fábricas de hielo y depósitos de combustible. El Estado contribuyó por su parte con la construcción de medios de transporte terrestre (*cfr.* Leriche, 1995).

En suma, ha sido una constante la afectación causada por este cambio tecnológico en casi todas las pesquerías comerciales del mundo, aun en aquellas mal llamadas artesanales, sobre todo porque se erigió como estándar en todas las pesquerías. Comprender esta dinámica del capitalismo es comprender no sólo el incremento en los grandes volúmenes de producción, sino, sobre todo, el sentido que el discurso científico-tecnológico construye como campo discursivo de poder mediante un sistema categorial que, por una parte, se sustenta en una visión dicotómica entre lo avanzado y lo atrasado y, por la otra, introduce la diferenciación -como adjetivación- entre la pesca artesanal y la pesca comercial, entre la pesca de altura y la pesca ribereña, también llamada costera artesanal o de corta o pequeña escala en contraposición a la de gran escala (Lobato, 1996:301). Esto es, nociones que dan sustento a procesos diferenciales de apropiación del territorio.



A partir de este hecho, las prácticas productivas, sociales y culturales construyeron en el imaginario colectivo, consciente o inconscientemente, dos representaciones del significado que implicó el uso y aplicación de dichas tecnologías a la actividad pesquera que se desplegó en la Laguna de Términos: la flota mosquito y la flota chaquiste.

En la década de los sesenta, dos décadas después de iniciada la etapa de modernización de la pesca en la región de Laguna de Términos, en el Golfo de México las jóvenes generaciones que se vieron involucradas con sus padres en el proceso de adaptación e incorporación a un nuevo modo de vivir y sentir respecto a la actividad pesquera, la navegación y la construcción de embarcaciones, retomaron a una escala menor la extracción de los recursos pesqueros; sobre esta base se conformó la *flota mosquito* (cfr. Melville, 1984), y se inició la reconfiguración de la cultura ribereña en una cultura ribereña marina industrial, la cual se produjo en dos sentidos. Por un lado, se adaptaron las embarcaciones dedicadas al cabotaje, y se construyeron pequeñas embarcaciones para la explotación del camarón siete barbas y blanco en la zona costera, sustituyendo posteriormente las embarcaciones de madera con las de acero en la Sonda de Campeche. Y por otro lado, en Laguna de Términos se pasó del cayuco de madera a lanchas de fibra de vidrio con motor fuera de borda para la pesca llamada artesanal; con esta incorporación tecnológica, que también incide en las prácticas sociales, hay mayor capacidad de captura y más rápido desplazamiento. De ello están conscientes los pescadores, quienes con base en su experiencia consideraron que con esta tecnología podrían “pescar a cualquier hora”; de ahí que en el imaginario colectivo se les reconozca como la *flota chaquiste*.

## **Problemática organizativa / descentralización de la gestión**

Los procesos de reforma del Estado desde los años setenta hasta los umbrales del siglo XXI constituyen un vasto escenario de reformulación de las reglas del juego entre el Estado mismo y los actores sociales (cfr. Lechner, *et al.*, 1999:11). Si bien el Estado juega un papel importante en tres campos: como instancia de articulación de factores y actores del proceso económico que aseguran la competitividad del país en el contexto de la economía globalizada; como garante de la integración de la sociedad; y como vigilante ante los procesos de democratización que le exigen los ciudadanos, lo cierto es que hoy en día no está a discusión la importancia de su nuevo rol en los umbrales del siglo XXI (Lechner, 1999:39-40).

La década de los setenta representó un parteaguas como expresión de la crisis del modelo hegemónico occidental, pues no obstante que éste puso a la denominada modernidad –modelo paradigmático y arquetípico de la civilización y el progreso mundial– en una encrucijada ante la falta de respuesta sobre los ideales de libertad del hombre nuevo y de la emancipación del sujeto<sup>2</sup>, desde esa década no parecen corregirse las tendencias impuestas por la razón instrumental, misma que hoy le demanda redimensionar los mitos de los procesos democráticos en el contexto de la globalización (*cfr.* Comboni *et al.*, 2007:21).

Mitos en los que el Estado y el mercado tienen una injerencia directa pues, a decir de Beck, al generalizarse la sociedad industrial se desencadenan dos procesos de signo opuesto en relación con la organización de la transformación de la sociedad, el surgimiento de la democracia político parlamentaria y el surgimiento de un cambio social apolítico, no democrático, bajo la divisa de la legitimidad del *progreso* y de la *racionalización*; en esto subyace un particular ejercicio del poder basado en la relación entre cambio social y orientación política expresado en el modelo de ciudadano escindido. Así, la toma de decisiones y, con ella, el ejercicio del poder siguen los criterios de legalidad y del principio de que poder y dominio sólo pueden ejercerse con el consenso de los dominados (Beck, 1998:238). Cabe preguntarse entonces: ¿Esto es lo que subyace en la reforma del Estado y sus estrategias políticas como la descentralización?

Si bien la participación de las organizaciones sociales en el espacio público tiende a ser un elemento central de la gobernanza democrática, no queda claro qué principios de coordinación interna rigen o deben regir a estas organizaciones, y es aún menos claro en qué sentido el modo de tomar decisiones e implementarlas y de procesar los conflictos internos afecta su desempeño político (Luna y Tirado, 2004:1).

De acuerdo con Luna y Tirado, la manera en que se toman decisiones en el marco de una organización es un elemento crucial de las condiciones en que se producen los resultados; así, la relación entre la toma de decisiones y desempeño político desde la

<sup>2</sup> Para un debate más amplio sobre la modernidad y la modernización véanse Berman, Marshall, Todo lo sólido se desvanece en el aire, España, Siglo XXI, 1988, 386 p; Solé, Carlota, Modernidad y modernización, Barcelona, Anthropos, 1998, p. 9-29; Bauman, Zygmunt, Modernidad y ambivalencia, Barcelona, Anthropos-CIICH UNAM, 2005, p. 11-39; Beck, Ulrich, La sociedad del riesgo, Barcelona, Paidós, 1998, 11-235; Echeverría, Bolívar, La modernidad de lo barroco, México, Era, 2000, p. 121-160; Giddens, Anthony, Consecuencias de la modernidad, Madrid, Alianza editorial, 1993, p. 15-166; Touraine, Alain, ¿Podremos vivir juntos?, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 27-60; y Comboni Salinas, Sonia, et al, Modernidad y Diversidad cultural, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2007, entre otros autores.

perspectiva de la evaluación de las organizaciones sociales supone una relación entre los resultados (cumplimiento de los propósitos, objetivos o metas de la organización) y las condiciones de producción de éstos. Asimismo, la evaluación de los resultados supone a su vez un conjunto de criterios de desempeño, de los cuales dos son fundamentales: la eficacia y la legitimidad (Luna y Tirado, 2004:1-2). En ese sentido, la participación de las organizaciones sociales en la esfera pública adquiere relevancia en el contexto de un nuevo modo de la política institucionalmente disperso, policéntrico y diferenciado (Messner, 1999, citado por Luna y Tirado, 2004:1).

Entonces, los rasgos del nuevo escenario político están marcados por la globalización, la evolución de la ciudadanía hacia formas más complejas, y el consenso en un modelo post-burocrático que se legitima por el principio de la *participación ciudadana* y redefine competencias con relación a distintos niveles territoriales y entre diferentes tipos de instituciones, así como por la integración de los grupos sociales en los procesos de decisión (*cfr.* Luna y Tirado, 2004:2).

El contexto anterior es fundamental para comprender los cambios en las figuras organizativas que hasta 1994 usufructuaron los recursos naturales acuáticos, marinos o dulceacuícolas, ya que si bien las características del sistema productivo impulsaron en los años cuarenta del siglo xx la constitución de las primeras sociedades cooperativas, para la década de los ochenta éstas se recompusieron con las reformas a la Ley de Pesca. Este hecho se tradujo en la constitución de las Sociedades de Solidaridad Social (sss), pero sobre todo en la variación de dos cuestiones medulares: la transformación de la composición social de la figura organizativa y la desregulación del usufructo pesquero para ser aprovechado por otros actores sociales sin tradición pesquera.

Finalmente, cabe señalar que todas las organizaciones necesitan tomar un sinnúmero de decisiones de muy diversa índole, pero las más relevantes son aquellas que atañen a la determinación de los fines, porque son las que definen el perfil propio de la organización, la agenda y sus políticas: el establecimiento de las reglas de operación internas; la selección de los dirigentes; y, finalmente, la determinación de las acciones estratégicas o acciones específicas que dan respuesta a los cambios rápidos del entorno (Luna y Tirado, 2004:7); cambios que sin embargo conllevan destrucción permanente de la naturaleza externa e interna, cambio del sistema de trabajo, ruptura del orden entre sexos, deslocalización de las clases sociales tradicionales, agudización de las desigualdades sociales y nuevas tecnologías que se aproximan a riesgos catastróficos (Beck, 1998: 239).

## La modernización de la pesca vía la acuacultura

### *Antecedentes*

Entre los antecedentes históricos de la pesca en México, es importante recordar y retomar que cuando inicia el proceso de modernización de la pesca a fines del siglo XIX se esgrimen los intereses de una razón instrumental que pretende cambiar la dinámica productiva propia de la época colonial. Para este efecto se aplica la tecnología que incrementa la producción y en 1829 se establecen normas en el marco jurídico que fomentan la pesca y la navegación. El decreto de las Cortes Españolas de 1820 establece “promover la pesca como base de sustento de la población costera para su empleo industrioso y benéfico [por ejemplo] en el año de 1856 se otorgó la exclusividad por ocho años a Manuel Múgica para pescar la foca o el becerro marino en las costas e islas del Mar de Cortés; privilegios similares fueron para Luis Rivas Góngora en 1858 en el Golfo de California por diez años”<sup>3</sup>. Por su parte, el proceso de modernización vía la acuacultura también se presenta a fines del siglo XIX con la intención de impulsar esta práctica entre la población y con el objetivo de adaptar especies ajenas al país<sup>4</sup>.

De esa época a la fecha se han fomentado proyectos de este tipo en diferentes regiones, y a fines del siglo XX se retoma con bríos la acuacultura sin detenerse a mirar sus aciertos y errores. Con todo, en lo que respecta al estado de Campeche la acuacultura se dividió en acuacultura industrial y acuacultura rural. La acuacultura industrial está conformada por cuatro granjas de camarón: dos en Champotón, una en Campeche y otra en Tenabo; dos centros de engorda de peces marinos en Ensenada y Punta Xpicob, Campeche; dos granjas de peces de ornato en IMI III; y un centro productor de crías de tilapia en Plan de Ayala, municipio del Carmen. La acuacultura rural está integrada por 33 unidades de engorda de tilapia en los municipios de Carmen, Palizada, Campeche, Candelaria, Champotón y Tenabo.

<sup>3</sup> Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 23 septiembre de 1831, citado por Sierra, Carlos y Justo Sierra Zepeda, en *Reseña histórica de la pesca en México (1821 – 1977)*. Departamento de Pesca. México, 1977. pp. 23-31.

<sup>4</sup> “El gobierno de Miguel Miramón en 1860 autorizó a Carlos Jacobi la introducción de especies no nativas de agua dulce por doce años, lo que implicaba aclimatar, capacitar a la población del Valle de México, mantener la exclusividad de los peces criados en los viveros y repoblar otros lagos mediante la donación de huevos de peces fecundados”, *Ibid.*, p. 31.

## **Una aproximación a la historia de la acuacultura en las microregiones del Municipio del Carmen: Península de Atasta e Isla Aguada**

### *La Península de Atasta la acuacultura y evolución de las organizaciones pesqueras*

Ahora, desde un proceso histórico más reciente analizaremos la complejidad de la condición social, económica y cultural de la pesca en esta zona costera del Golfo de México: el municipio del Carmen, Campeche.

En esta zona costera del municipio de Carmen -con sus microregiones Isla Aguada, Ciudad del Carmen y Península de Atasta-, el inicio de la acuacultura en la Península de Atasta ocurre en un momento coyuntural para los pobladores de esta región, o más bien, incentivada por las actividades colaterales del establecimiento de la industria petrolera en esta microregión. En este contexto se da un proceso de conformación de organizaciones pesqueras en la Península de Atasta que han ido incrementándose paulatinamente a raíz de una serie de acontecimientos que a continuación se describen.

En el tramo Nuevo Campechito-Zacatal, entre 1978 y 1980 se amplió y construyó la carretera con material pétreo para la carpeta asfáltica, el cual se obtuvo mediante excavaciones en la comunidad de San Antonio Cárdenas. En otro momento, en los años 1993-1994, se construyeron los libramientos carreteros de San Antonio Cárdenas y Nuevo Progreso, también con material pétreo obtenido mediante la excavación, la cual creó oquedades que a la postre formaron cuerpos de agua. En esos cuerpos de agua se realizaron trabajos experimentales de acuacultura con robalo y tilapia roja como una alternativa de autoconsumo para las comunidades asentadas. La Universidad Autónoma del Carmen, a través de la Facultad de Pesca, llevó a cabo los trabajos experimentales. Para el periodo 1995-1996, las 25 organizaciones pesqueras existentes se concentraban en la comunidad de Nuevo Progreso, pero tenían como centro de operación la localidad de Emiliano Zapata.

En el periodo 1997-98, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Energía y con el apoyo de la empresa ICA, promovió la construcción de la planta de nitrógeno en los límites de las localidades de San Antonio Cárdenas y Nuevo Progreso. Esta planta tenía como objetivo inyectar gas nitrógeno en pozos petroleros en operación que han practicado una sostenida explotación en el área de plataformas marinas de la Sonda de Campeche.

Dado que la construcción de la planta requería material pétreo para la construcción del terraplén donde se asentaría la infraestructura, se proyectó obtener este material del estado de Tabasco. Sin embargo, respecto a las razones por las que no se optó por esta vía corren dos versiones: una, que se indujo a la comunidad a ofrecer su material pétreo prometiéndoles proyectos de acuacultura; y otra, que los comuneros no permitieron la entrada del material del estado de Tabasco, proponiendo que fuera suministrado por las propias comunidades. Tal situación implicó una serie de negociaciones entre empresa y comuneros de la región que resultaron en la construcción de estanques rústicos alimentados por nivel freático, con el argumento de que se alcanzarían dos propósitos: dotar de material a la planta de nitrógeno y generar una infraestructura para el cultivo de especies acuáticas.

Los beneficios fueron para los ejidos San Antonio Cárdenas y Nuevo Progreso, y no contemplaron a organizaciones pesqueras. En la ejecución de este proyecto participaron la Dirección del Área de Protección de Flora y Fauna Laguna de Términos y la Unidad de Investigación de la UNAM.

Por su parte, un grupo de comuneros del ejido San Antonio Cárdenas se constituyó en el año 2000 en nueve sociedades de solidaridad social que tenían como objeto social la acuacultura. Obtuvieron los permisos para la construcción de estanquería rústica para el cultivo de especies acuáticas que consideraba el aprovechamiento de material pétreo, lo que creaba una situación incongruente porque las organizaciones sociales estaban conformadas por comuneros con un perfil agropecuario, ninguno con alguna referencia de manejo de especies acuáticas, ya sea pescador o acuacultor. Se concluye que existía más un interés por el aprovechamiento del material pétreo para obtener una ganancia económica con su venta que una vocación productiva.

Con todo, en este ejido se impulsó el cultivo de tilapia hormonada en jaulas flotantes de 20 m<sup>3</sup> colocadas dentro de un estanque rústico de manto freático. La producción, con la que se obtiene de 0.10 a 0.22 t/jaula en dos cosechas por año e ingresos por 60,000 a 420,000 pesos anuales, es exclusivamente para la venta. El precio de venta de la mojarra fresca entera es de 30 pesos/kg y es comercializada a pie de granja. Los socios tienen en esta actividad una experiencia de 1 a 3 años (Amador, 2006:9).

Lo mismo sucede en la localidad de Atasta en el año 2002 cuando una organización social constituida en cooperativa de producción acuícola reproduce el mismo esquema. Se le permite construir infraestructura para el cultivo de especies acuáticas, aun cuando se encuentra en situación idéntica a la de las organizaciones sociales ya referidas.

Por otra parte, las *Sociedades de Solidaridad Social* (triple sss): *El gavilán pescador*, *Martín Pescador*, *el Girasol de Ciudad del Carmen* y la *Sociedad Cooperativa de Pescadores de Nuevo Progreso*, constituidas desde antes de 1995 y relacionadas con la pesca extractiva, en el año 2003 se organizan y de manera conjunta obtienen la autorización para la construcción de infraestructura acuícola. A diferencia de otras organizaciones de la región, en este caso hay registros de que desde 1996 estas organizaciones han manifestado un interés en realizar actividades acuícolas.

Otro fuerte impulso se da a la acuicultura por medio de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación y la Secretaría de Pesca del Gobierno del Estado de Campeche. Durante el sexenio 2000-2006, los programas encaminados a desarrollar la acuicultura en el estado -como *Alianza Contigo*- contemplan sus propias reglas de operación, una de las cuales establece que los productores con expectativas de apoyo deben estar constituidos en una organización social.

Observamos, entonces, que en la Península de Atasta la organización de los productores se desarrolla en dos momentos: uno, previo a la construcción de infraestructura acuícola cuando las organizaciones pesqueras se dedicaban a la captura de especies acuáticas, concentradas en las localidades de Nuevo Campechito y Emiliano Zapata; el otro, durante la etapa de construcción de infraestructura relacionada con la actividad petrolera, cuando el proceso de comercialización de material pétreo sostiene el fomento de la actividad acuícola-pesquera a la que se incorporaron organizaciones de las localidades de San Antonio Cárdenas, Atasta y Puerto Rico.

A los dos tipos de acuicultura que se impulsaron en el estado de Campeche -industrial y rural- se integraron 33 unidades de engorda de tilapia en los municipios de Campeche, Carmen, Candelaria, Champotón, Palizada y Tenabo<sup>5</sup>. En el municipio de Carmen, la microregión de la Península de Atasta se orientó a desarrollar la acuicultura de tipo rural.

Sin embargo, pese a este despliegue de iniciativas por parte de los diferentes ámbitos de gobierno y de organismos internacionales, estas organizaciones no están funcionando como se esperaba. Un ejemplo son las Unidades Femeniles de Producción Rural, en las que, según los especialistas, “existe una carencia de buenas prácticas de producción y una deficiente administración, lo que impacta en la rentabilidad. Se observa una deficiencia en la sincronización de las actividades de fomento y la asesoría técnica, así como en el suministro oportuno de crías y alimento

<sup>5</sup> Con una inversión estatal y privada, esta infraestructura registró, de 1998 a junio de 2003, volúmenes de producción por 683 ton de camarón, 492 de tilapia, 245,000 peces de ornato y 3'576,000 crías de tilapia (2).



balanceado”. Por lo tanto, plantean que es “necesario promover la transferencia de tecnología y mejorar el apoyo técnico, la capacitación, el financiamiento y el nivel de organización de las UFPR, para mejorar las expectativas de producción y rentabilidad” (Amador, 2006: 1-9).

Pero aquí surge una serie de preguntas: ¿Por qué carecen de *buenas prácticas* de producción? ¿Por qué hay una deficiente administración? ¿Por qué no están sincronizadas las actividades de fomento y la asesoría técnica? ¿Por qué dependen de crías y alimento balanceado? ¿Por qué si han contado con la presencia de organismos internacionales y apoyos de los diferentes ámbitos de gobierno están en esta situación? La dimensión del problema es estructural: se incurre en los mismos errores que se han cometido en el pasado. Las prácticas de fomento, sean en la agricultura o en la pesca, están sustentadas en una visión dicotómica del funcionamiento de la actividad: atrasado/avanzado, tecnología artesanal/tecnología moderna, saberes populares/saberes expertos; desde la visión de la modernización el primer elemento de cada una de estas relaciones dicotómicas es sinónimo de atraso y el segundo de avance. Por lo tanto, esta visión genera una dependencia respecto de las tecnologías, el abastecimiento de crías y el alimento balanceado.

Nos dicen los expertos que el abastecimiento de las crías de tilapia proviene principalmente de dos fuentes: la granja acuícola Aquasur en el estado de Campeche y el laboratorio de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Y que el alimento balanceado para tilapia es comprado en Villahermosa, Tabasco, del cual se consumen indistintamente las marcas Purina y Silver Cup, con un costo de 6,000 pesos/ton; no obstante, existen serios problemas de disponibilidad del alimento, lo cual representa un riesgo para la producción.

### *Isla Aguada la tradición histórica de la pesca y el proceso de urbanización*

Isla Aguada no ha participado en este proceso de modernización vía la acuicultura. A pesar de que ha recibido ofrecimientos de apoyos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de la Secretaría de Pesca del Gobierno del Estado de Campeche, es nula la participación de las organizaciones pesqueras en esta práctica productiva, a excepción de Palo Alto donde se han desarrollado actividades de acuicultura.

Esto se debe en gran medida a que la pesca es una tradición histórica en esta localidad, y es reconocida la participación de personas y organizaciones de pescadores



**Figuras asociativas en Isla Aguada, Carmen, Campeche 2005.**

<b>Tipo de organización</b>	<b>Número de organizaciones</b>
Sociedades de Solidaridad Social	12
Sociedades Cooperativas	16
Permisionarios	12

Fuente. Oficina Federal de Pesca Isla Aguada, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2005.

de Isla Aguada en la captura de especies de escama, los cuales registran un aporte cercano al 25% según el anuario estadístico de pesca del año 2005.

Isla Aguada cuenta con un litoral de 32 kilómetros que representan el 8% del total estatal; y constituye un soporte económico basado en diversas pesquerías como la de escama que es la predominante. En sus costas se capturan ricas y variadas especies marinas, entre las que se distinguen el pámpano, el robalo, la sierra, el pargo, el mero, la corvina y la lisa que son las que aportan los mayores volúmenes de captura, así como el cangrejo, la jaiba y el camarón, entre otras<sup>6</sup>.

La localidad cuenta con 237 embarcaciones escameras menores, y alrededor de 28 organizaciones pesqueras, según el censo de la SAGARPA de 2005, que agrupan a 700 pescadores. El sector pesquero ribereño se encuentra organizado en tres figuras de carácter jurídico: permisionarios, sociedades cooperativas y sociedades de solidaridad social.

## **La pesca y evolución de las organizaciones pesqueras**

Para comprender la complejidad de la condición social, económica y cultural de la pesca en estas zonas costeras es preciso remitirnos a su proceso histórico más reciente. A principios de los años noventa un grupo de personas se estableció en Isla Aguada con la intención de trabajar las especies de escama dándole un valor

<sup>6</sup> Esta actividad pesquera cuenta con la siguiente infraestructura y servicios de apoyo: 15 bodegas refrigeradas o neveras modulares; 2 fábricas de hielo; 1 centro de procesamiento primario; 7 saladeros y secadores; 1 muelle; 1 faro; 5 centros de pesca; y 25 comercios e industrias conexas.

agregado a través de un proceso de secado-salado. Estas personas, que provenían principalmente del estado de Chiapas, crearon un asentamiento a orillas de la Laguna de Términos al que se le denominó colonia “chiapaneca”. Los chiapanecos aprovecharon especies que tenían un bajo valor comercial y que por lo tanto no eran aprovechadas por los lugareños de Isla Aguada; formaron redes comerciales con el propósito de enviar el producto elaborado al estado de Chiapas, lo que les permitió capitalizar el esfuerzo y consolidar con el tiempo la comercialización formal del producto procesado. Hoy en día la relevancia de su actividad genera ciertas disputas que se originan en el hecho de que la colonia chiapaneca ha crecido con el tiempo debido a una constante inmigración.

Dada la importancia del sector pesquero ribereño en Isla Aguada, a mitad de la década de los noventa el gobierno estatal construyó en esta localidad un puerto de abrigo para dar protección y ordenar el atraque de embarcaciones y realizó una inversión cuantiosa. Actualmente los pescadores utilizan esta infraestructura, que en el año 2002 permitió el establecimiento de una fábrica de hielo debido a su demanda para la preservación y conservación de los productos capturados. En el año 2005, con la rehabilitación de infraestructuras que se encontraban deterioradas por el paso del tiempo, se establecieron centros de acopio que permiten un mejor manejo de los productos obtenidos en las capturas. No obstante, en Isla Aguada faltan estudios socioculturales que den cuenta de su proceso de integración y de las prácticas culturales de la población nativa.

## **Problema de la urbanización**

La concepción de lo moderno llega a Isla Aguada vía los fraccionamientos urbanos. Del total de 1,161 viviendas de la localidad, 731 cuentan con agua potable y 1,022 con energía eléctrica.

Un dato importante es el comienzo de un proceso de urbanización acelerada a partir de la construcción de fraccionamientos. El proyecto que se realiza en esta localidad cuenta con permiso de uso de suelo de fecha 29 de junio del 2006. Un ejemplo es el proyecto del fraccionamiento San José, que contará con aproximadamente 1,500 viviendas; aproximadamente el mismo número de viviendas con las que cuenta la localidad de Isla Aguada: nuevo problema social.

## ¿Confrontación de Culturas?

En Isla Aguada, la tradición de ser una localidad de pescadores de oficio con sus prácticas culturales y sociales entretejidas por la actividad pesquera está por entrar en un proceso de confrontación cultural, como lo están otras localidades de la Península de Atasta con el arribo de la actividad petrolera. En estas localidades la convivencia pasa de un nivel de tensión a un nivel de conflicto, lo otro emerge como segregación y exclusión, las prácticas sociales diferencian a sus pobladores, la brecha entre generaciones se amplía hasta no tener contacto, los saberes locales se relegan a lo subalterno y los saberes expertos de lo moderno marcan la pauta de las relaciones productivas, sociales, culturales y religiosas.

## Consideraciones Finales

Es evidente que el proceso de modernización ha estructurado los procesos productivos con prácticas intensivas de producción vía la aplicación de tecnología, pero a la vez ha estructurado los procesos sociales y culturales inculcando en la población visiones dicotómicas e inhibiendo sus saberes locales, sus técnicas pesqueras y sus prácticas de convivencia y participación colectiva. Además, los pescadores enfrentan el reto de consolidar una estructura organizativa con un marco legal reformado que los priva de la exclusividad en el usufructo de los recursos pesqueros. El desafío de establecer un manejo sustentable de los recursos naturales y pesqueros además de impulsar la toma de decisiones por parte de la población que los usufructúa es una utopía, pero significa cambiar los paradigmas con los que se ha venido trabajando con la población, por otros que contemplen el reconocimiento de sus formas de construcción del conocimiento y la comprensión de sus saberes locales.

De lo contrario, persistirá la relación de poder y dominio del Estado vía las reformas que legitiman el progreso y la racionalización en esta nueva etapa de la modernización, en la que los agentes y actores sociales con roles asignados y preestablecidos -por ejemplo, el ciudadano, el político y el burócrata como personajes típico-ideales de la democracia moderna de mercado- multiplican sus roles y cambian sus funciones, pero se muestran crecientemente incapaces de establecer mecanismos de coordinación social ante la dinámica del mercado, puesto que la velocidad de los cambios y la emergencia de procesos de nuevo tipo rebasan la estabilidad y permanencia de las instituciones (*cfr.* Lechner *et al.*, 1999:12).

Lo anterior es la condición que desdibuja las identidades y soterra al sujeto social; cuestión particularmente relevante si se toma en cuenta el papel del Estado como uno de los grandes constructores del tiempo histórico de la modernidad, así como su función en la constitución de la soberanía nacional y como agente encargado de proporcionar motivos, símbolos y proyectos que propician y garantizan la cohesión social nacional.

Sin embargo, los cambios que se encierran de manera escurridiza en la expresión “reforma del Estado”, además de transformar las condiciones objetivas en la reproducción del mismo Estado y del capital, han trastocado los hilos de estas cadenas de producción de sentido, de tal manera que la incertidumbre respecto de múltiples fenómenos se apodera de la conciencia de los actores. Éstos, a su vez, modifican las rutinas a las que el sentido del tiempo les había acostumbrado de acuerdo a determinados procesos productivos, y alteran o pierden los parámetros de certidumbre tradicionalmente producidos por el Estado. Paradójicamente, al mismo tiempo que el Estado transforma su función de dar coherencia a la identidad histórica y nacional, los grupos dirigentes y la comunicación de masas bombardean a la población con la promoción de los valores tradicionales y vinculares de la familia, la nación, la patria, la propiedad, el éxito, la excelencia y la religión (Lechner *et al.*, 1999:12-13). Así, las reformas del Estado pasan por transformaciones objetivas, como también de las subjetividades.

Seguramente existen diferentes formas de mejorar los vínculos entre varias categorías de investigadores que trabajan en agencias de gobierno, universidades y ONGs, sin embargo, desde nuestra práctica social en la experiencia investigativa proponemos un diálogo interdisciplinario que permita superar el trabajo disciplinar como criterio de verdad y legitimación<sup>7</sup>. En particular debemos subrayar lo que históricamente prevalece en la región en cuanto campo de conocimiento: el campo de las ciencias naturales. En ese sentido propugnamos por un diálogo interdisciplinar así como entre saberes, capaz de descentrarse de las metapolíticas con la construcción de vínculos con colaboradores de las comunidades, esto es, investigaciones nacidas

<sup>7</sup> Hoy en día la ciencia en general –tanto como los ámbitos de la vida societal–, provenga ésta de cualquier campo de conocimiento, esto es, de las ciencias naturales o de las ciencias sociales y humanas, como otros ámbitos de la vida social se enfrenta al cuestionamiento de su carácter universal, de tal forma que los paradigmas explicativos han dado paso a otros más críticos e incluyentes en los que el papel de las visiones subalternas del saber va a la par de las formas expertas de construcción del conocimiento. Cfr. Villegas, Javier y Adriana Solís. De la explicación al encuentro con el otro, Ponencia presentada en Encuentro Nacional en Ciencias Sociales, Memorias, México, 2006.

y desarrolladas desde un trabajo que construya diagnósticos, propuestas de acción emanadas de la misma comunidad y no sólo con base en acciones verticales e inducidas por políticas supranacionales que modifican la vida de los pobladores de municipios costeros.

Si se trabaja desde esta utopía tal vez sea posible construir nuevos paradigmas que trasciendan la incumplida promesa de progreso y desarrollo vía tecnologías universalizantes y más allá de la racionalidad instrumental.

En este tenor, el futuro de la descentralización en la Península en Yucatán, y en México, está relacionado con la crisis estructural del sistema pero también con la crisis que está presente en las intersubjetividades de un imaginario colectivo que ha vivido la pérdida –sexenio tras sexenio– no sólo de legitimidad, sino de credibilidad del Estado y de los agentes supranacionales con los que se articula. El ejercicio de la democracia está empañado por esta condición, y las relaciones de poder mantienen estructuras que ciertos grupos sociales no permitirán cambiar tan fácilmente. La descentralización tendrá que trascender el reacomodo de los nuevos roles que desarrollarán los actores y agentes sociales frente al reto de este nuevo milenio que implica superar las asimetrías sociales en la Península de Yucatán y en el país, cada vez más abismales.

## Bibliografía

- Amador del Ángel, L.E., 2006. Diagnóstico de las unidades femeniles de producción rural (UFPR) de Mojarra Tilapia (*Oreochromis spp.*) en la Península de Atasta, Campeche, México. Facultad de Ciencias Pesqueras, Universidad Autónoma del Carmen (México), en Comunicación Científica - CIVA. (<http://www.civa2006.org>), 1-9
- Barman, Z., 2005. Modernidad y ambivalencia, Barcelona, Anthropos-CIICH UNAM
- Beck, U., 1998. La sociedad del riesgo, Barcelona, Paidós.
- Berman, M., 1988. Todo lo sólido se desvanece en el aire, España, Siglo XXI.
- Comboni Salinas, S., *et al.*, 2007. Modernidad y Diversidad cultural, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Echeverría, B., 2000.. La modernidad de lo barroco, México, Era.
- Giddens, A., 1993. Consecuencias de la modernidad, Madrid, Alianza editorial.
- Lechner, N. *et al.*, 1999. Reforma del Estado y coordinación social. Plaza y Valdés Editores, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

- Leriché Guzmán, L., 1995. Isla del Carmen: La Historia indecisa de un puerto exportador. El caso de la industria camaronera (1947–1982). Gobierno del Estado de Campeche. Universidad Autónoma del Carmen. Instituto de Cultura de Campeche. Campeche, México.
- Lobato González, P.M., 1999. Reflexiones sobre la pesca ribereña. *In*: A. Nadal Egea. Esfuerzo y captura. Tecnología y sobreexplotación de recursos marinos vivos. El Colegio de México. México.
- Luna, M., y R. Tirado, 2004. Modos de toma de decisiones en las organizaciones sociales y desempeño político. *In*: II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, México, Memorias en versión digital. pp. 1-15.
- Melville, R., 1984. Condiciones laborales de los pescadores camaroneros en Ciudad del Carmen, Campeche. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Col. Cuadernos de la Casa Chata. Museo Nacional de Culturas Populares. Núm. 112. México.
- Nadal Egea, A., 1996. Esfuerzo y captura. Tecnología y sobreexplotación de recursos marinos vivos. El Colegio de México. México.
- Touraine, A., 1997. ¿Podremos vivir juntos?, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Villegas, J., y A. Solís, 2006. De la explicación al encuentro con el otro, Ponencia presentada en el Encuentro Nacional en Ciencias Sociales, Asociación para la acreditación y certificación de las Ciencias Sociales, A.C. (ACCECISO) Memorias, México.
- Sierra, C., y J. Sierra Zepeda, 1977. Reseña histórica de la pesca en México (1821–1977), Departamento de Pesca, México.

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

# **Estrategias locales de planeación: Instituto Municipal de Planeación del Carmen: ante los retos de la descentralización en Campeche**

*Guillermo J. Villalobos y Cristina Jaber Monges*

## **Introducción**

El histórico desarrollo anárquico de las ciudades en México le ha causado un gran daño a la calidad de vida de sus habitantes y sus ecosistemas, al generar crecimiento desordenado de las ciudades y conflictos de uso de suelo y recursos, establecer, por lo regular, los asentamientos irregulares y luego los servicios públicos y vías de comunicación, y no analizar con seriedad la aptitud natural y territorial de suelo, tanto para el desarrollo de las actividades productivas como para el establecimiento de los asentamientos humanos, y menos contar con un registro histórico del estado de los ecosistemas antes de ser modificados.

La planeación en México también ha enfrentado diversas problemáticas para ser instrumentada (Guerra y Graza, 2002):

- El inconveniente de que los gobernantes municipales usualmente limitan sus acciones a lo realizable dentro de su trienio, lo cual frena la ejecución de obras y proyectos necesarios para el desarrollo a mediano y largo plazo de dichas comunidades.
- La poca o nula continuidad a los proyectos de las administraciones precedentes, especialmente si éstas tenían una plataforma política distinta a las subsiguientes. Incorporando de manera institucional a la ciudadanía en el diseño, rectoría y activación de los planes municipales se reducen de manera sustancial estos problemas.



- El uso indebido de las facultades de los servidores públicos para favorecer y/o perjudicar a particulares, mediante la definición de la ubicación, tipo y/o alcance de las obras públicas que forman parte de los planes de desarrollo sin preocuparse de la aptitud de los suelos ni de la existencia de otras actividades productivas incompatibles o de riesgo.
- El favoritismo ejercido por funcionarios públicos en la asignación de contratos para el suministro de los productos o servicios que se requieren para realizar las obras previstas en los planes municipales.
- El abuso de facultades al brindar acceso prematuro o selectivo de la información contenida en los planes de desarrollo local a determinados particulares, quienes aprovechan esta información privilegiada para lucrar en detrimento del bien común.

La estructuración de este capítulo se conforma con una introducción y tres grandes apartados. En el primero, mostramos de manera general la situación actual y el reto de la descentralización en el estado de Campeche. En el segundo apartado abordamos las estrategias locales de planeación, tomando como estudio de caso el IMPLAN-Carmen, es decir, presentamos la iniciativa focal del Municipio del Carmen y los avances logrados del instrumento de planeación hasta el día de hoy; y mostramos el perfil sociodemográfico del municipio incluyendo su composición étnica.

En el tercer apartado, ofrecemos las conclusiones del capítulo y señalamos las oportunidades que contempla este instrumento a nivel municipal con futuras repercusiones positivas para los niveles superiores de gobierno (estatal y federal).

## **Situación actual y retos de la descentralización en Campeche**

A nivel nacional, un reto importante a resolver es lograr que las comunidades locales a nivel municipio adquieran un mayor compromiso de participación, y los cuerpos municipales de gestión ambiental se profesionalicen y articulen esta participación de la comunidad con el gobierno municipal. Actualmente, en el estado de Campeche se requieren nuevos esquemas e instrumentos de participación ciudadana que sean contruidos, consensuados y validados por las propias comunidades, ya que los vigentes están desgastados y ya no cuentan con la confianza ciudadana. Los gobiernos estatal y municipal deben aprender a generar, cuidar y coadyuvar a una nueva cultura de participación y evaluación ciudadana. Por el lado de las comunidades o la sociedad civil, deben mejorar sus niveles de educación, información, participación propositiva; fortalecer los valores de ética, corresponsabilidad y consistencia

de participación; y prepararse en procesos de autoevaluación y evaluación externa de la aplicación de estos instrumentos y del éxito de la descentralización. Todo ello, para poder incrementar su pertinencia e influencia de participación dentro de los instrumentos colectivos que ayuden a los procesos de descentralización de políticas públicas.

En Campeche actualmente el grado de vinculación entre los diferentes niveles de toma de decisiones en el ámbito del manejo ambiental (uso, gestión y administración) está en el nivel medio a bajo. Todavía falta darle una mayor consistencia a los espacios que han incorporado la participación ciudadana, de suerte que las dependencias de nivel estatal y municipal deberán construir mejores puentes de confianza, comunicación mutua y mejor coordinación con las dependencias federales teniendo como componente articulador la participación ciudadana. Como ejemplo se tiene a la Secretaría Estatal de Ecología que ha encontrado un buen espacio de comunicación y trabajo con la dependencia federal de la SEMARNAT en el ámbito del Núcleo Estatal Campeche del Consejo Consultivo de Desarrollo Sustentable, que a su vez está siendo mejor aprovechado por la ciudadanía.

Con respecto a la participación de las organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental, desafortunadamente para Campeche, no han transitado por un proceso de crecimiento y maduración como se ha experimentado en otros estados como Yucatán o Quintana Roo. Son escasas las experiencias de éxito, por lo que en este momento su grado de influencia en un proceso de descentralización del manejo ambiental es poco significativo, aunque no está ausente.

## **Las estrategias locales de planeación: el caso del IMPLAN Carmen**

Como resultado de cerca de cuarenta y siete años de iniciativas (internacionales, nacionales y locales), programas, procesos académicos de inducción y sensibilización hacia los tomadores de decisiones y de una mayor participación social mejor orientada e informada, en los tres niveles de gobierno en México se han generado condiciones de voluntad política, inversión financiera y un trabajo jurídico normativo, que han permitido que se incorporen políticas públicas de ordenamiento y planeación territorial en sus agendas ambientales, y que en sus organigramas de operación, en sus legislaciones y reglamentos se creen áreas, direcciones, esquemas y procesos de planeación, tales como los programas de ordenamientos ecológico-territoriales, tanto del país como regionales, estatales, municipales y comunitarios.

La participación ciudadana en la gestión del gobierno local se ha convertido en una necesidad ineludible de nuestro tiempo, la cual debe ser comprendida como parte inherente del proceso de gobernar, es decir, obliga a incluirla como uno de sus componentes imprescindibles.

Forma parte de los grandes retos de la modernización política de la institución municipal. También es un hecho que los actuales instrumentos de que disponen los ayuntamientos para vincularse con la sociedad son anacrónicos e insuficientes, lo cual está creando una tensión política entre las necesidades sociales de participación y la efectiva capacidad del gobierno municipal para convertirse en una institución incluyente.

El impulso e incremento de la participación y corresponsabilidad ciudadana en la solicitud de rendición de cuentas y seguimiento de sus tres niveles de gobierno, se reconoce como una estrategia muy efectiva para disminuir las oportunidades de corrupción en la gestión pública. Esta participación cívica, conocida como contraloría social, es de gran valía en la generación de una cultura de transparencia, rendición de cuentas y mejoramiento continuo del ejercicio gubernamental.

La crisis permanente de desarrollo urbano en los municipios de los estados mexicanos, motivó a los gobiernos locales de la administración federal 2000-2006 a promover la iniciativa e intervención de los institutos de investigación y planeación. Esta visión es nueva en México, pero en Europa existe desde los años setenta. En nuestro país, el primer municipio en el que se aplicó esta nueva visión fue el de Ciudad Juárez hace 6 años, le siguió el de León, Guanajuato, y posteriormente ha crecido la lista de municipios con instrumentos descentralizados de planeación; incluso se creó la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP) como instancia de coordinación y cooperación para el desarrollo sustentable de los municipios en México, con reuniones anuales de intercambio de experiencias, opciones de financiamiento y colaboración intermunicipal (Ruis Esparza, 2001).

Los institutos municipales de planeación son organismos públicos descentralizados de la administración municipal, en los cuales se estructuran los esfuerzos que en materia de desarrollo realizan la administración pública, el sector social y privado, y la sociedad en general. Estos institutos por lo general son dirigidos por un consejo compuesto por ciudadanos y servidores públicos que auxilian a la autoridad municipal en la recomendación, definición y ejecución de los planes de desarrollo de sus comunidades (Ruis Esparza, 2001).

Estos institutos, en el caso ideal, son operados por personal altamente calificado (o en proceso de calificación) en materia de planeación estratégica y participativa, el cual aporta los conocimientos técnicos necesarios para formular planes y proyectos

de desarrollo coherentes para sus municipios, incorporando a la ciudadanía en la formulación de dichos trabajos.

De igual manera, estos institutos proveen una visión integradora al proceso de planeación, ya que contemplan, desde la realidad del usuario, los aspectos económicos, sociales, ambientales y territoriales, entre otros, para dar coherencia y solución de fondo a los diversos problemas de la comunidad.

Los objetivos de estas instituciones son garantizar continuidad y eficiencia de los procesos de planeación en el corto, mediano y largo plazo; ser un soporte técnico para el gobierno municipal; hacer más eficiente la coordinación gubernamental; y promover acciones comunitarias que contribuyan a acercar la viabilidad de un desarrollo ordenado y sostenible de los municipios con una verdadera participación ciudadana informada. Hay que señalar que esto no fue así en el inicio de los primeros institutos municipales de planeación: los ciudadanos participantes más bien se quedaban a la expectativa de las propuestas de las autoridades municipales, además de que no bajaban la información a sus conciudadanos o sectores a los que representaban (Ruis Esparza, 2001).

La planificación aterrizada en cuanto a disponer de un área que tenga continuidad dentro del organigrama municipal no ha sido cosa fácil en el caso de los municipios, y en particular en los del estado de Campeche. Las principales limitantes, desde la visión de los autores, son: a) la corta temporalidad de un gobierno municipal, que en el caso de México es de tres años; b) la falta de cuadros humanos capacitados con los perfiles pertinentes; c) la escasa autonomía para tomar decisiones sin temer represalias de los grupos locales de poder que ven afectados sus intereses económicos unisectoriales, o de los partidos políticos; d) el marco legal que no otorga las suficientes atribuciones de competencias; e) la falta de financiamiento para estos ejercicios de planeación; f) la ausencia de canales propicios y de rápida respuesta para retroalimentarse con los sectores participativos de la sociedad; g) la reticencia política de algunos funcionarios locales a participar con la sociedad en talleres de consulta pública, particularmente si éstos se programan en tiempos electorales; h) la falta de mecanismos de evaluación objetiva de los gobiernos municipales por parte de la sociedad civil, entre otros (Muñoz, 2004).

En el caso particular del estado de Campeche, como una señal de conjunción entre el cambio de políticas públicas de los tres niveles de gobierno, el cambio en el entendimiento de la verdadera función y pertinencia de los ayuntamientos, y el hecho de incorporarse a los avances del empoderamiento de la sociedad civil con respecto a la visión de su propio desarrollo, no sólo del actual sino del futuro, sobresale el caso del Municipio del Carmen, donde se fortalece la cultura ciudadana, y se apoya la gestión local y la formulación de políticas públicas viables relacionadas

a la planeación institucionalizada y la participación civil (Gobierno Municipal del Carmen, 2004).

Los problemas del desarrollo del Municipio del Carmen no pueden enfrentarse únicamente con la acción gubernamental. Temas tan importantes como la protección y promoción del medio ambiente, la generación y diversificación de empleos, la activación económica, el equilibrio regional, el combate a la pobreza, la contribución a la revolución educativa de todo el estado, y el desarrollo microregional, entre otros, requieren de la voluntad y el esfuerzo coordinado de toda la sociedad.

Las disparidades entre las microregiones (Carmen, Península de Atasta, Isla Aguada, Sabancuy, Mamantel, entre las principales) del Municipio del Carmen, instan al Ayuntamiento a definir una propuesta de asignación de recursos a estas localidades para dar cumplimiento a los objetivos y estrategias del Instituto Municipal de Planeación, conjuntamente con el Programa Municipal y Estatal de Desarrollo.

La cabecera municipal (Ciudad del Carmen), localizada en el extremo oeste de la isla del Carmen, tiene el mayor desarrollo, el mayor problema de asentamientos humanos, la mayor demanda de servicios públicos y la mayor problemática de seguridad, en donde la actividad petrolera y sus servicios asociados que ahí se localizan pesan significativamente en las políticas, programas y presupuesto a otorgar por parte del Ayuntamiento.

### *Perfil sociodemográfico del Municipio del Carmen*

Una mirada general en relación al perfil social y demográfico del Municipio del Carmen permitirá comprender los retos de la descentralización y las políticas públicas, sobre todo en lo que corresponde a los problemas de gestión ambiental en un municipio y estado donde predomina la actividad del petróleo y la pesca.

El Municipio del Carmen tiene una extensión territorial de 9,720.09 km<sup>2</sup> que representa el 17.1% de la superficie total del estado. Ocupa el segundo lugar municipal en cuanto a población del estado de Campeche (Tabla 1). El municipio cuenta con aproximadamente 46 localidades, no obstante, para el análisis de este subsistema se consideraron 13 localidades que tienen una población mayor a 1,000 personas, de acuerdo al II Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI.

Desde la época prehispánica, la dinámica de los asentamientos humanos en la región se mantuvo en función de las condiciones económicas imperantes. Diversos estudios sostienen que los asentamientos al poniente de la Laguna de Términos, junto con los poblados de las tierras bajas de Tabasco, formaban parte de una de

**Tabla 1. Densidad poblacional del Municipio del Carmen y sus principales localidades al 2005.**

<b>Localidad</b>	<b>No. de habitantes</b>
Total Municipal	199,988
Ciudad del Carmen	154,197
Sabancuy	6,159
Isla Aguada	4,688
Nuevo Progreso	4,492
San Antonio Cárdenas	3,319
Atasta	2,096
Chicbul	1,543
Checubul	1,541
Francisco Villa (Mamantel)	1,208
El Aguacatal (Chumpán)	1,189
Licenciado Gustavo Díaz Ordaz (18 de Marzo)	1,194
Emiliano Zapata	1,126
General Abelardo L. Rodríguez (El Jobal)	1,023

Fuente: Modificado del II Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2006.

las zonas comerciales más activas de Mesoamérica; diezmadas ulteriormente por la conquista, no volvieron a poblarse en la misma magnitud durante la colonia, y sólo algunas actividades económicas como la ganadería y la extracción forestal motivaron el establecimiento de algunas rancherías y campamentos.

Las condiciones económicas que mantuvieron a la región con bajos niveles de población fueron modificadas con el inicio de la pesca intensiva del camarón a finales de los años treinta, la cual influyó fuertemente en los índices económicos regionales. Tales actividades provocaron que Ciudad del Carmen se convirtiera en el segundo centro urbano más importante del estado.

Posteriormente, a raíz del descubrimiento y explotación de los yacimientos de petróleo de Campeche, Ciudad del Carmen se convirtió en el centro administrativo de actividades de la empresa Petróleos Mexicanos en la región. La fuerte migración

resultado de esta situación, provocó un crecimiento acelerado de la población y la superficie urbana: la tasa de expansión creció de 0.08% a 1.7% entre 1970 y 1990.

### *Grupos Étnicos*

En el municipio del Carmen se hablan más de 25 lenguas indígenas. Un total de 2,987 habitantes habla alguna lengua indígena, siendo el grupo étnico de mayor presencia el chol con 1,731 hablantes y, en segundo lugar, el pueblo maya.

Debido al reordenamiento territorial municipal por la creación del nuevo municipio de Candelaria, que entró en vigor el 1° de julio de 1998, la población total quedó en 156,587 habitantes, de los cuales el 50.4% son hombres y el 49.6% mujeres, lo que significa una disminución de un 12.86%. La tasa bruta de natalidad para este municipio es de 34.6 nacimientos por cada mil habitantes, en tanto que la tasa bruta de mortalidad es de 3.7 defunciones por cada mil habitantes.

En contraste, también es la microregión más vulnerable a los efectos del cambio climático global y a los eventos extremos como huracanes y tormentas tropicales (Fig. 1).

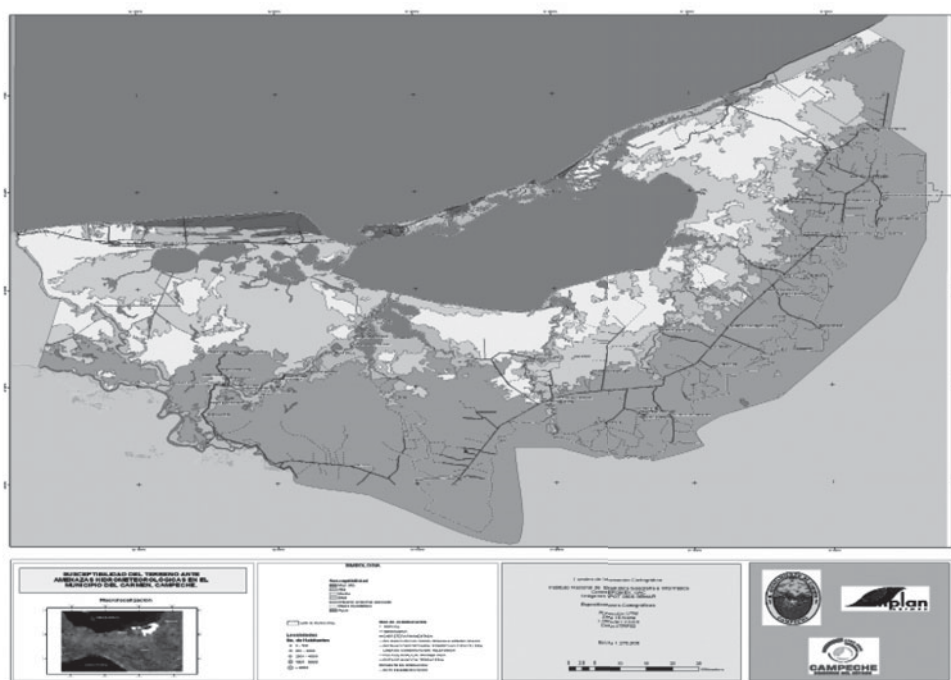
Por el contrario, microregiones alejadas localizadas en la porción continental al sur del municipio y con baja densidad de personas (Mamantel, Aguacatal, entre otras) tienen insuficientes apoyos para su desarrollo sostenible.

La planeación del desarrollo sostenible del Municipio del Carmen debe fundamentarse en una intensa y responsable participación ciudadana para transformar, efectivamente, la realidad económica y social del municipio, conforme a los valores, principios y aspiraciones de los ciudadanos carmelitas.

La participación ciudadana en la planeación del desarrollo permite a los diferentes grupos sociales conocer y conciliar sus visiones de desarrollo, y establecer acuerdos en materia de objetivos, estrategias, proyectos y acciones prioritarias de forma armónica con el desarrollo estatal y nacional. Además, la participación ciudadana es fundamental en la vigilancia permanente del cumplimiento de los acuerdos ante un nuevo federalismo.

### *El IMPLAN-Carmen: objetivos, metas y marco jurídico*

El IMPLAN-Carmen fue creado y conformado en septiembre de 2005 por el Ayuntamiento del Carmen en su ciclo 2003-2006. Tiene la misión de “*encabezar el desa-*



**Figura 1. Mapa de susceptibilidad y riesgos ante amenazas meteorológicas.**  
**Fuente: Tomado de Palacio Aponte, 2007 en POET-Carmen-en desarrollo.**

*rollo integral del Carmen*” en el largo plazo, generando sinergia en la organización social, en conjunto con el gobierno, a través de la promoción de una cultura de planeación estratégica que permita un futuro sostenible e incluyente para los habitantes del Municipio del Carmen (Gobierno Municipal del Carmen, 2007). Se considera la planeación estratégica del desarrollo social, urbano, rural y económico en interacción y coexistencia con el entorno natural donde se inserta el municipio, a fin de ordenar las acciones sobre el territorio y los recursos naturales, y de este modo, construir participativamente un modelo de desarrollo que permita adaptarse a los cambios, necesidades y crecimiento de la población carmelita.

El IMPLAN-Carmen tiene el objetivo de “*constituir un organismo público descentralizado, que promueva y regule los procesos de planeación para el desarrollo integral y sustentable en el Municipio del Carmen*”. Siendo el vínculo incluyente entre la sociedad y el gobierno municipal, se pretende que articule las demandas de la



comunidad a través de los representantes de los diferentes sectores en los diversos espacios de planeación, que tenga continuidad en el mediano y largo plazo y no sea una instancia de programas de sólo un trienio (periodo que duran los gobiernos municipales en México). Su estructura orgánica está conformada por un Órgano de Gobierno, un Consejo Deliberativo de Planeación y un Cuerpo Técnico (Gobierno Municipal del Carmen, 2004).

Si se reconoce que, al día de hoy, la sensibilización y la cultura ciudadana de sociedades saludables se basan en los principios de corresponsabilidad y autorregulación para promover y aumentar una regulación social amable y consciente, que redunde en una cultura de participación y de relaciones funcionales (no dependientes ni coercitivas) entre el gobierno local y la sociedad, es fundamental que el resto de la sociedad del Municipio del Carmen se vincule, fortalezca y canalice sus redes ciudadanas con el IMPLAN-Carmen.

En relación con el marco jurídico y de acuerdo a su reglamento, el IMPLAN-Carmen tiene por objeto (Gobierno Municipal del Carmen, 2004):

- a) Auxiliar al Ayuntamiento en el cumplimiento de las funciones que le confiere la Ley Orgánica de los Municipios del Estado en materia de planeación, mediante la elaboración de proyectos, opiniones y recomendaciones al propio Ayuntamiento para su aprobación, en su caso;
- b). Asesorar al Ayuntamiento en materia de Planeación Integral con visión de corto, mediano y largo plazo, a través del Sistema Municipal de Planeación;
- c) Diseñar la metodología para la elaboración de los planes, programas y demás instrumentos del Sistema Municipal de Planeación, así como de los proyectos de investigación y sistemas de información que den sustento a los mismos; y,
- d) Asesorar técnicamente al Ayuntamiento y dependencias del gobierno municipal en la instrumentación y aplicación de las normas que se deriven del Sistema Municipal de Planeación;
- e) Promover la planeación participativa, coordinando con el COPLADEMUN la consulta a las organizaciones de la ciudadanía; y
- f) Difundir el Sistema Municipal de Planeación, los proyectos de investigación y los sistemas de información.

Estas responsabilidades del IMPLAN-Carmen, plasmadas en su normatividad, establecen sus competencias para que sea el instrumento de enlace entre la Administración Municipal y la sociedad civil con respecto a la planeación del crecimiento del Municipio, así como la instancia de cruce transversal con las dependencias del los tres niveles de gobierno desde la acción local en el tema de planeación del desarrollo municipal.

El IMPLAN-Carmen está basando su funcionamiento en dos programas principales: 1) el Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico Territorial; y 2) el Programa Estratégico de largo plazo; en conjunción con los particulares: Programa Director Urbano, Código Urbano y Modelo de Uso del Territorio, Programa de Revitalización del Centro Histórico y Programa de Movilidad; y en articulación transversal con otros programas de desarrollo federales y estatales, así como sectoriales, entre los que destaca el Programa de Conservación y Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna de “Laguna de Términos” y programas de PEMEX, entre otros.

Finalmente se concluye que para dar operatividad al Plan Municipal de Desarrollo, pero con una visión que trascienda los trienios de gobierno, es necesario generar los programas, proyectos estratégicos, acciones, prioridades, metas y plazos de programación, indicadores de cumplimiento, estadísticas de la población beneficiada y estructura financiera. Para ello, también se requieren estrategias de coordinación transversal entre los organismos participantes y funciones respectivas bajo el trabajo articulado y de permanente comunicación entre el Ejecutivo Municipal con sus dependencias municipales ejecutoras y su brazo orientador y de recomendaciones ciudadanizadas, como lo pretende ser el IMPLAN-Carmen.

Los retos principales para la viabilidad y permanencia del IMPLAN-Carmen son:

Estrategias y acciones viables para su instrumentación rápida y seguimiento por parte de la sociedad civil organizada; lograr abrir canales de comunicación funcionales con las demás dependencias del gobierno municipal; profesionalizar rápidamente a sus cuadros operativos que contribuyan a instrumentar los programas; abrir canales de comunicación y difusión con la ciudadanía; generar y mantener la confianza de la ciudadanía; operar de forma transparente y con resultados que aporten a un verdadero desarrollo sostenible y equitativo del municipio, para asegurar su permanencia y continuidad post-trienio; diseñar instrumentos de evaluación y seguimiento para medir y dar a conocer el resultado de su trabajo; mejorar la participación ciudadana dentro del mismo IMPLAN; resistir las presiones sectoriales o políticas que no contemplen proyectos sostenibles, o que sólo contemplen altos beneficios de corto plazo para minorías a altos costos sociales y/o ambientales; trabajar con estrategias de descentralización sostenible y equitativa tanto en su desarrollo como en sus políticas públicas hacia las otras microregiones ante eventos, procesos y situaciones que modificarán la economía y crecimiento municipal (hasta la fecha centrado en la Isla del Carmen), tales como el agotamiento de la exploración-explotación del petróleo barato, el agotamiento/transición de la pesquería del camarón, los efectos de impacto asociados al cambio climático global en el mediano y largo plazos, entre otros.

## Conclusiones

En los últimos 12 años, en el estado de Campeche ha habido algunos resultados destacables en términos de descentralización y desconcentración de la gestión y administración ambiental. No obstante, el proceso no ha sido concluido del nivel federal al estatal, y mucho menos al nivel ideal de gestión que es el municipal o local, pero sí es preciso señalar que ya existe un primer ejercicio prometedor que es el IMPLAN-Carmen.

Este proceso todavía no ha alcanzado plenamente a la gestión y administración ambiental municipal, pero ello no se debe únicamente a una responsabilidad municipal, sino también a cómo las comunidades se informan, se sensibilizan, abordan y hacen suya esta temática con participación corresponsable y permanente. Poseer un espacio descentralizado y que permita las consultas e informaciones más directas, es un requisito esencial para comenzar a construir una política municipal que atienda, coordinadamente con los otros dos niveles de gobierno, la sustentabilidad ambiental desde lo local.

En tanto ese primer paso se ha dado, el desafío está entonces en discernir cómo mejorarlo y darle continuidad más allá de una administración municipal de tres años.

En segundo lugar, los primeros programas municipales de ordenamientos ecológicos territoriales constituyen otro aspecto considerablemente positivo para ser articulados con estos sistemas municipales de planeación ciudadanizados.

En tercer lugar, se han realizado algunas actividades puntuales emblemáticas de las potencialidades municipales. Entre ellas, destacan el PROMIA (Programa de Manejo Integral del Agua) para el Municipio de Campeche, la generación y fortalecimiento del Instituto Municipal de Planeación del Carmen, en el Ayuntamiento del Carmen, el apoyo municipal al programa de recolección diferencial y reciclaje en la región de Atasta dentro del mismo municipio del Carmen, y las acciones de gobierno estatal intentando ordenar y preservar su zona costera (Programa Estatal de Manejo Costero Integrado) y para lo cual busca articulación de voluntades y competencias con el gobierno federal.

La propuesta de una estrategia de orientación-recomendación-planeación que apoye la gestión-administración ambiental a nivel municipal puede enfocarse en dos pasos. El primero, fortalecer y potenciar la gestión ambiental dentro de las posibilidades que brinda el marco legal actual. Y el segundo, comenzar a discutir la reforma de ese marco en el ámbito estatal y municipal, para precisar las competencias am-

bientales y establecer mecanismos de cooperación claros, funcionales y precisos con el gobierno federal.

Encontramos un abanico de oportunidades para lograr una descentralización efectiva a nivel municipal, con claras repercusiones positivas para las instancias superiores. Entre las principales encontramos:

- Fortalecer, articular e integrar instrumentos de políticas públicas municipales (Programas Municipales de Ordenamiento Ecológico-Territorial, Plan Municipal de Desarrollo, Plan Director Urbano, Programa Estratégico y Programas de Conservación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas, entre los principales).
- Diseñar planes municipales de gestión ambiental acompañados de acciones para actualizar, capacitar y fortalecer los cuadros técnicos municipales.
- Desarrollar e implantar una mayor coordinación y funcionamiento colectivo de los tres niveles de gobierno con la sociedad, además de fortalecer y dar continuidad a elementos generales para la gestión ambiental como son: inventarios de ecosistemas y recursos naturales inmersos dentro de los municipios, esquemas de usuario-pagador, contaminador-pagador, corrección en la fuente de origen, precautorio, entre otros. Más allá de la discusión de la pertinencia y prioridad de unos u otros, el primer paso es poner la cuestión en la difusión y discusión colectiva, tanto a nivel de los equipos municipales como en las juntas municipales, comisarías y comunidades, en coordinación con las autoridades estatales y federales, eliminando los aspectos partidistas y anteponiendo el bien común de los municipios.
- Diversificar los instrumentos de la gestión ambiental con aporte y seguimiento de la sociedad.

Para concluir, pensamos que la experiencia del IMPLAN-Carmen, pese a los obstáculos y las limitaciones que conlleva cualquier proceso que involucra lo socio ambiental, lo económico y lo político, tiene grandes potencialidades siempre y cuando se continúe trabajando en unión de esfuerzos con varios tipos de actores (comunidades locales, académicos, gobierno, organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales).

## Bibliografía

Guerra M., y E. Garza, 2002. Los institutos municipales: Contraloría Social en el Desarrollo Local. [www.funcionpublica.gob.mx/publicaciones/paraleer/gl7/art-operacion.html](http://www.funcionpublica.gob.mx/publicaciones/paraleer/gl7/art-operacion.html)

- Gobierno Municipal del Carmen, 2007. IMPLAN-Carmen. [http://implancarmen.org/portal/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://implancarmen.org/portal/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1)
- Ruiz Esparza Saldaña, L. A., 2001. El IMIP y las instituciones de educación superior. *TODOS@CICESE*. No. 52.
- Muñoz, G. R. Innovación gubernamental. México, FCE, 2004.

## **Conclusión Final**

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

## **De panaceas a esfuerzos reflexivos sobre la descentralización y los procesos de gobernanza costera**

*Julia Fraga, Guillermo J. Villalobos y Sabrina Doyon y Ana García*

### **La descentralización: un proceso eminentemente social y territorial**

**L**os capítulos precedentes tienen como objetivo informar al lector sobre las principales líneas de investigación que encaran como referencia central la descentralización en las comunidades costeras de la Península de Yucatán. Buscamos subrayar las ricas experiencias de individuos involucrados a varios niveles de este proceso, de agencias gubernamentales, centros universitarios y ONGS.

El primer elemento que llama la atención es la gran complejidad que caracteriza las relaciones entre grupos altamente diversificados de usuarios e instituciones. Cuando son analizadas con un enfoque histórico, como es el caso en esta publicación, existe una clara indicación de que en la Península y otras partes de México prevaleció durante un largo periodo un sistema centralizado de gobierno que todavía presenta formas significativas de resiliencia. Por otro lado, hay también evidencia de que las cosas están cambiando desde hace dos décadas, y de que existe una voluntad creciente de promover la descentralización. Esta publicación procura primero examinar estos cambios en el manejo de áreas costeras desde una perspectiva interdisciplinaria, poniendo énfasis no tanto en las características físicas de las áreas manejadas sino en los individuos, instituciones y redes sociales que soportan estas iniciativas. Segundo, presta atención a las áreas costeras para ver hasta qué punto



la especificidad de los usuarios y actividades económicas puede influir en el proceso de descentralización en comparación con lo que prevalece en zonas terrestres (ver Colfer y Capistrano, 2007, sobre descentralización en el sector forestal). Tercero, convencidos de que a un nivel general muchas dificultades ligadas a la descentralización frecuentemente provienen de la distinción falsa o borrosa entre territorios y límites de grupos sociales que los explotan, nos apoyamos en un enfoque comparativo que demostrara que pese a estar incluidos en una región administrativa común, los estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo no pueden desarrollar formas de descentralización idénticas.

Como sucede con frecuencia en el caso de publicaciones cuyas partes iniciales adoptan una perspectiva analítica y buscan observar fenómenos a varias escalas, esta conclusión podría lógicamente dar lugar a una serie de lecciones y recomendaciones. Pero el lector deberá estar consciente de que, dada la complejidad de la situación, sería presuntuoso de nuestra parte pretender llegar a afirmaciones incuestionables que pudieran, a mediano plazo, influir en las políticas de descentralización. Tal como lo indica el título de la conclusión, nuestro punto de partida es que en México y en otras partes del mundo los avisos de agencias internacionales que siguieron la Conferencia de Río de Janeiro a principios de los años 90, frecuentemente dieron lugar a fórmulas generalizadas o panaceas que sirvieron de base para emprender varios esfuerzos de descentralización. Después de muchos ensayos y errores, sabemos que los resultados son todavía mitigados. Por lo tanto, como investigadores, estamos convencidos de que se necesitan esfuerzos adicionales de reflexión a niveles analíticos y operacionales, esperando que algunos de nuestros comentarios puedan influir de manera positiva sobre los individuos e instituciones interesados en la descentralización.

Tres principales ejes demostrativos guían esta obra. El primero concierne a una reseña crítica de la trayectoria de la descentralización en México, subrayando su carácter experimental y a veces contradictorio. El segundo atañe a las relaciones entre varios grupos de usuarios con un enfoque de escalas que van de arriba hacia abajo. Puesto que por definición la descentralización implica la transferencia de responsabilidades (de decisión, administrativas y financieras, entre otras) entre una serie de niveles de gobierno, empezar con una breve caracterización de sus componentes internos, examinar después sus relaciones mutuas y finalmente subrayar sus dimensiones positivas y negativas, sería una manera lógica de proceder. Sin embargo, dado el gran número de estudios ya disponibles sobre la descentralización en México, especialmente en lo que toca a las iniciativas del gobierno federal, daremos más importancia a los grupos regionales de soporte, o sea, los representantes del medio académico, ONGS y varios comités consultivos que han sido creados en los últimos años. Nuestra intención es examinar de manera más profunda lo que parece ser una

variable importante para comprender las dificultades de implementación de la descentralización: una circulación progresivamente reducida de informaciones cuando uno usa un enfoque “de arriba hacia abajo”; situación que implica distorsiones verticales y horizontales y desequilibrios entre las capacidades de los grupos para llegar a ser colaboradores efectivos. Los capítulos que preceden ya contienen varias pruebas o ejemplos de esta situación.

El tercer eje consiste en examinar cómo un sistema general y supuestamente operacional de descentralización puede generar muchas desigualdades y asimetrías cuando se aplica de manera uniforme en contextos diferentes. En relación con afirmaciones anteriores sobre nuestras capacidades limitadas de análisis para comprender la gran complejidad de este proceso, nos gustaría por lo menos emprender algunas reflexiones sobre los numerosos factores limitantes que pueden influir en la consolidación de un plan de descentralización. Examinaremos, entonces, cómo en los tres estados de la Península podrían ser promovidos mecanismos específicos de intervención, tomando en cuenta la importancia de sus principales sectores económicos -la industria petrolera, la pesca y el turismo internacional- y el peso y el papel variables de agencias gubernamentales estatales en el manejo de recursos costeros.

Finalmente importa subrayar que, independientemente de nuestras trayectorias disciplinarias diferentes, nuestras notas conclusivas responden a una voluntad común de reforzar las ligas entre investigación y políticas públicas dentro de una perspectiva de procesos equilibrados de descentralización que puedan corresponder mejor a las necesidades de las poblaciones locales.

## **La trayectoria de la descentralización ambiental en México: una reseña crítica**

México afianzó sus procesos de Reforma del Estado en materia ambiental particularmente con la modificación de su estructura política-institucional en diciembre de 1994, mediante la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a escasos dos años de la Conferencia de Río '92. Las estructuras políticas institucionales previas relacionadas con la dimensión ambiental y la ecología (la Subsecretaría del Medio Ambiente creada a finales de la década de los 70 como parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología creada en 1983 y desmantelada en 1992 para formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social) eran fuertemente dependientes de los programas de prevención y control de la contaminación en áreas metropolitanas<sup>1</sup>. La etapa más temprana de

la instrumentación de la política ambiental en México, con un enfoque integral que persigue el “enverdecimiento” de las operaciones gubernamentales, se presenta entonces entre 1994 y 2000 (OECD, 1998, 2003).

Estas reestructuraciones y aperturas a procesos de gestión ambiental con nuevas secretarías del medio ambiente en la década de 1990 no son exclusivas de México (Brasil en 1993; Colombia en 1993; Bolivia en 1991; Cuba en 1994). Tales reestructuraciones, que fueron planteadas como panaceas para la solución de la gestión ambiental y del buen manejo de los recursos naturales y para lograr un desarrollo sustentable, se reprodujeron a nivel estatal con diferentes niveles de importancia y operatividad.

Lo más curioso es que las panaceas planteadas como soluciones simples a problemas complejos registran largos periodos de enfermedad crónica a nivel de las instituciones. México no está exento de ellas, sobre todo las que se expresan en la efervescencia de organizaciones civiles, consultas públicas, programas sectoriales, consejos estatales y municipales que aumentan año tras año, y que si bien por un lado son aplaudidas, por el otro son catalogadas como excesos de ciudadanía (Olvera, 2007). Como bien señala Brañes (2000), en México se ha configurado un sistema de gestión ambiental, que se creó como un sistema centralizado, sectorizado y sin participación social, pero que últimamente se ha transformado en un sistema más descentralizado y participativo.

¿Cuáles han sido los logros en materia de descentralización en México? ¿Cuáles son los principales riesgos y oportunidades que genera la descentralización? Las respuestas no son simples, por cuanto es preciso considerar la escala territorial (31 estados y un Distrito Federal), temporal (1992 a 2007), administrativa (federal, estatal, municipal), supranacional (intereses de agencias dedicadas a la filantropía y al desarrollo, firmas de convenios y compromisos internacionales), legal (preceptos constitucionales, leyes, reglamentos y normas), económica (intereses de mercado, intereses locales), social (áreas deprimidas y pobreza), ecológica (diversas ecorregiones del país con sus cuerpos de aguas y áreas naturales protegidas), entre otras grandes dimensiones. Una pionera en materia de descentralización en México y que ocupó la dirección de la primera Secretaría de Medio Ambiente, señala a propósito de la descentralización varios aspectos claves:

<sup>1</sup> Lo que se podría llamar la “agenda verde”, durante esos años del último tercio del siglo xx se atendía desde los espacios institucionales responsables del desarrollo agropecuario (particularmente, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, primero, y después la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos).

1) Sin duda alguna, la descentralización puede detonar el desarrollo regional sustentable, al contar los estados de la República con la posibilidad de definir sus propias modalidades de desarrollo.

2) La descentralización puede ser un riesgo cuando no se realiza con el cuidado necesario y con la garantía de que es posible cumplir por parte de los gobiernos locales las funciones que les corresponden conforme a la ley. En estos casos, los recursos naturales descentralizados pueden convertirse –y se convierten– en botines políticos y económicos.

3) Con el fin de evitar estos problemas es necesario consolidar una política de descentralización, entendiendo que se trata de un proceso sostenido y de largo plazo para la planeación regional sustentable.

4) Para ello, se requiere fortalecer las capacidades de las autoridades locales y asignar los recursos técnicos, materiales y financieros que correspondan a las nuevas atribuciones.

5) La descentralización debe extenderse hasta el ámbito municipal y contar con mecanismos claros y transparentes de arbitraje en caso de conflicto, así como tener respaldo técnico para cumplir con sus funciones.<sup>2</sup>

6) Hay que evitar que se cometan abusos de autoridad apelando al ‘interés de la nación’, y aceptar que no necesariamente algunas políticas federales que pudieran imponerse frente a intereses locales reflejarían el espíritu original del precepto constitucional en relación con el interés de la nación. Esto en el sentido de que existen algunas atribuciones que, por la propia naturaleza del recurso, han de quedar reservadas únicamente a la Federación, en concordancia con el principio del pacto federal que establece que los intereses de la nación deben anteponerse siempre a los locales (Carabias y Landa, 2006).

Veamos entonces cuáles han sido los logros de la descentralización. Para el caso de México, las modificaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico en 1996 (inicialmente decretada en 1988) permiten redistribuir las competencias ambientales entre la Federación, los estados y los municipios (Brañes, 2000), y empiezan a darse los primeros grandes pasos para activar una agenda de la descentralización. Es en el año 2000 que cobra calidad de “pasaporte institucionalizado” en materia ambiental, sobre todo, con la experiencia sexenal de la SEMARNAP (1994-2000) y la SEMARNAT (2000-2007) (ver Robles y colaboradores en esta publicación). Algunos sectores ya estaban contando con procesos descentralizadores y desconcentradores anteriores a

<sup>2</sup> Es importante resaltar lo que Robles señala en relación con este punto “no sabemos cuáles deben ser los mecanismos para cada caso municipal” (Com. pers.).

la emergencia de la SEMARNAP, como el sector hidráulico, sobre todo en el norte del país, al concesionarse a asociaciones de usuarios algunos distritos de riego (OECD, 1998).

Los pasos para una gestión ambiental municipal empezaron en 1999 con la Agenda Municipal para la Gestión Ambiental, publicada por la Subsecretaría de Planeación y la Coordinación General de Descentralización de la SEMARNAP; una especie de manual informativo del programa ambiental municipal cuyo argumento base es la “necesidad de la participación de la sociedad en la instrumentación de programas ambientales, legitimidad en la toma de decisiones, credibilidad en la autoridad municipal, percepción de la problemática más cercana a la realidad, fomento de la conciencia ambiental en la ciudadanía” (SEMARNAP, 1999 s/p). En el año 2002 se estableció para cada estado un Programa Estatal de Descentralización como parte del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (Guevara Sanginés, 2003).

La estrategia inicial para la descentralización de la administración ambiental contemplaba la transferencia paulatina de asuntos de competencia política, funciones administrativas y recursos económicos del gobierno federal a los gobiernos estatales y a los municipios, así como, en alguna medida, hacia el sector privado y organizaciones no gubernamentales para trabajar recursos como agua, bosques, pesca y áreas naturales protegidas. Las razones para esta estrategia fueron las siguientes: los estados enfrentan diversas limitaciones en cuanto a su capacidad técnica, administrativa y financiera para ejercer las nuevas funciones que son de su competencia de acuerdo con las reformas de 1996 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); las aportaciones y presupuestos de la Federación, estados y municipios para el sector del medio ambiente son reducidos, no sólo en relación a la problemática que atienden, sino en comparación con la asignación presupuestal respecto a otros sectores de la administración pública federal, estatal y local; y la generación de recaudación local derivada de derechos ambientales se enfrenta a una regulación jurídica restrictiva y en gran medida centralista (Guevara Sanginés, 2003).

Como señala Guevara Sanginés (2003) en su acertado artículo de descentralización en México -y que Robles y colaboradores acertadamente retoman en esta publicación (Capítulo 2)-, para que este proceso arrancara se establecieron prioridades altas: actualización de la ley estatal (homologación con la LGEEPA); plan de acción ambiental estatal; y mecanismos de financiamiento e inspección y vigilancia. Acciones de prioridad media: ordenamientos ecológicos estatales; planes y programas sectoriales; establecimiento de un registro de emisiones y transferencia de contaminantes; establecimiento de una red estatal de coordinación intersectorial para el manejo ambiental de residuos, mapas de riesgo y sistemas de información geográfica. Y acciones de prioridad baja: órganos de participación ciudadana; órganos mixtos

descentralizados ambientales; fortalecimiento de la autoridad ambiental o apoyo al fortalecimiento de la gestión ambiental municipal, adquisición de equipo y capacitación, y reglamentos estatales en materia ambiental.

El proceso de descentralización no marcha solo y para avanzar en la satisfacción de estas prioridades han intervenido instituciones mundiales, como el PNUD, el Banco Mundial, la OECD y el PNUMA, entre otras. El PNUD, por ejemplo, hizo posible la creación de una Unidad de Apoyo en la entonces llamada Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, para la elaboración y gestión de propuestas ante el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), lo cual obtuvo como fruto el aumento del monto de la cartera de proyectos: de 504,000 dólares en 1997 a 29.9 millones de dólares. Esta Unidad también tuvo un papel relevante en la formulación de la Estrategia Nacional de Medio Ambiente, y fortaleció el Programa de Apoyo al Proceso de Descentralización en el marco del nuevo federalismo con financiamiento del FMAM (PNUD, 2002).

En el fondo, el problema consiste en buena medida en armonizar adecuadamente los requerimientos de la descentralización y la centralización de la gestión ambiental, de modo que no queden en simples propuestas generalizadoras y abstractas. En este sentido se ha avanzado durante la gestión de la SEMARNAT en relación con playas y costas. Éstas fueron descentralizadas a los municipios<sup>3</sup> (administración de la zona federal marítima terrestre -franja de 20 metros contados a partir de la línea máxima que alcanza el mar en las costas mexicanas-), ya que en ellas se concentra gran parte de la actividad turística y pesquera. La justificación para esta estrategia de descentralización fue alentar el aprovechamiento de un bien nacional subexplotado, mejorar la recaudación de los municipios costeros, ordenar la actividad turística y pesquera y garantizar un adecuado cuidado ecológico (Diario Reforma, p.12, sección A, 2005).

La descentralización de la zona federal marítima terrestre es sin duda un logro relativo para los municipios costeros (relativo en tanto no opere con eficacia en el nivel municipal), pero debemos tomar en cuenta que muchos de estos municipios tienen su cabecera municipal lejos de los puertos, y se encuentran dedicados generalmente a otras actividades tierra adentro, lo que no garantiza que los beneficios sean distribuidos de manera equitativa y permitan dinamizar o remontar el estado de marginalidad social en el que se encuentran: por ejemplo, Sisal (Hunucmá), El Cuyo

<sup>3</sup> Esta gestión inició durante la administración de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, hacia finales de la última década del siglo pasado. Continuó después, durante la administración encabezada por Vicente Fox (2001-2006), y aún ahora se encuentra inconclusa, o en calidad de una propuesta de papel.

(Tizimín) o Las Coloradas (Río Lagartos) en Yucatán; Isla Arena (Calkiní) en Campeche; o Majahual (Othón P. Blanco) en Quintana Roo. Importa también mencionar que aunque estos municipios se han beneficiado con la descentralización de la zona federal costera, en los casos que cuentan con la categoría de área natural protegida -como la Reserva de la Biosfera de Río Lagartos- los municipios no pueden tomar decisiones y no tienen control sobre las actividades e inversiones que se realizan o podrían realizarse en la costa, pues éstas son administradas por la dirección de la reserva. Así, este proceso de descentralización debe ser tomado con cuidado, aun en los casos donde aparentemente ha tenido éxito.

La transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades de unidades superiores a unidades menores de gobierno con su correspondiente capacidad de decisión, recursos e información, más una lógica de incentivos, cobra una multiplicidad de dimensiones sociopolíticas que no se ajusta a una sola lógica de dimensión territorial, mucho menos de simples aspectos de jurisdicción administrativa (los municipios y sus comisarías), además de que se relaciona con asuntos de seguridad nacional. Por ejemplo, un municipio como Benito Juárez en Quintana Roo, con Cancún a la cabeza como mayor centro turístico a escala internacional (ver Campos y colaboradores, capítulo 10), no tiene el mismo proceso de transferencia que Río Lagartos en Yucatán donde se encuentra la segunda salinera industrial de todo el país (ver Doyon y colaboradoras, capítulo 12). Mucho menos comunidades emergentes a partir del turismo, como Costa Maya en el municipio de Othón P. Blanco en Quintana Roo, que crece exponencialmente con flujos de población migrante. Esta comunidad, que en menos de seis años se convirtió de campamento pesquero con 100 personas en alcaldía en junio de 2007 con 1,500 habitantes, la mayoría concentrados en ofrecer servicios al turismo, se sorprende de los beneficios de la descentralización (el cobro de derechos por zona federal marítimo terrestre). Esta circunstancia coloca a la comunidad en controversia con la cabecera municipal (Chetumal), debido a su capacidad de generar recaudaciones superiores a las de cualquier otro municipio de la Península (ver Campos y Sosa, capítulo 14 en esta publicación y Fraga, 2007).

Podríamos entonces afirmar que la agenda de la descentralización de la gestión ambiental en México tiene una década de haberse institucionalizado, si tomamos en cuenta el plano normativo jurídico (preceptos constitucionales, leyes, decretos, reglamentos) y el plano de las organizaciones y las conductas de los actores que no están exentos de fragmentación. Si bien, esta agenda también ha permitido la construcción de un sistema (gobernanza), cuyos mecanismos de coordinación intergubernamental (formales y fiscales) estamos apenas comprendiendo en un ejercicio de sistematización, como lo es esta publicación que aborda el caso de la Península de Yucatán.



El problema de la descentralización es fundamentalmente político (lo que la ciencia natural no está preparada para entender, y la ciencia social comprende ligeramente, sobre todo en el plano de la gestión ambiental), y está estrechamente vinculado a la organización territorial del poder del Estado (muchas veces rebasado o superado por los procesos de globalización de la economía-mundo) El cuestionamiento respecto a si es positivo o negativo dependerá de la multiplicidad de enfoques desde la historia hasta la sociología y la semiótica (los intrincados significados de la cultura).

Sin embargo, no podemos dejar de subrayar que los beneficios de la descentralización están en la apertura democrática que atraviesa por la participación ciudadana. Es decir, desde el punto de vista político refuerza el sistema democrático (descentralización equivale a más participación), y desde el punto de vista de la eficiencia descongestiona el poder central, facilita la administración de los asuntos que por su cercanía (municipios y comisarías) pueden ser mejor conocidos y resueltos más eficientemente. Pero genera también la entrada de nuevos actores transnacionales (nuevos ciudadanos a diferentes niveles de inversión y adscripción, que pueden ser sujetos solicitantes de concesiones para desarrollar bienes y servicios ambientales, o de compra de tierras para supuestamente conservarlas mejor que los campesinos), por lo que hay quienes perciben estos procesos de descentralización como procesos privatizadores de la economía y de los recursos naturales de la nación, y como una pérdida dolorosa de soberanía nacional, o incluso local (Nadal en La Jornada, 2006).

En cuanto a la participación ciudadana no cabe duda que en la Península de Yucatán existen procesos de gestión ambiental (unos fuertes y otros considerablemente débiles), pero también existen fuertes barreras que no permiten advertir que lo social y lo ambiental están fuertemente interconectados. Tal vez esto se deba a que los principales promotores de lo ambiental están mediados por organizaciones no gubernamentales cuyo peso en formación proviene de las ciencias naturales: como señala la directora de un Parque Marino de la Península: “80% del tiempo están dedicados a realizar sociología siendo biólogos”. Ojalá que el reciente plan de ordenamiento ambiental de la Península de Yucatán permita corregir hasta cierto punto la trayectoria anterior y genere esfuerzos más sistemáticos de colaboración entre las instituciones e individuos involucrados en decisiones sobre el manejo de sus zonas costeras.



## ¿Qué podemos aprender de los vínculos entre los actores sociales?

### *Agencias internacionales*

Tal como ocurrió en muchos países en el periodo que siguió a la Conferencia de Río a principios de los años 90, en México varias agencias internacionales ejercieron una gran influencia en las políticas de manejo de los recursos naturales. Nos referimos aquí principalmente al Banco Mundial (BM), al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Cerca de 150 áreas naturales protegidas de diversas categorías fueron establecidas, frecuentemente en un contexto de rápida transición que no proporcionó mucho tiempo a los tomadores de decisiones para desarrollar fuertes estrategias de implementación. De este total, 29 se encuentran en la enínsula de Yucatán, de las cuales, 19 son de jurisdicción federal y 10 de responsabilidad estatal (ver Arrellano y colaboradores, capítulo 6). Como lo subrayan claramente muchas contribuciones anteriores, el hecho de que México no sea un país con un sistema federativo sino unitario implica que es difícil identificar, dada su gran diversidad ecológica, económica y cultural, fórmulas de manejo adaptadas a condiciones regionales o locales y en las cuales podría consolidarse una verdadera descentralización.

En muchos casos se conjuga un constante cambio institucional con escasos recursos económicos y humanos, lo que genera fórmulas de manejo mayormente experimentales. Si bien estas agencias han logrado sensibilizar a las autoridades en cuanto a la necesidad de emprender varias iniciativas de manejo ambiental con una participación de niveles administrativos inferiores, faltan todavía líneas directrices en las cuales la oposición entre las visiones “conservacionista y desarrollista” -como lo señalan Córdoba y Ordóñez en el capítulo 3- podría ser reducida. Importa también no olvidar que además de interactuar directamente con las varias secretarías del gobierno mexicano, las agencias internacionales también respaldan varias iniciativas de una gran cantidad de ONGS cuyos objetivos no siempre priorizan una participación pública más firme en la toma de decisiones de manejo, además de que muchas están más orientadas hacia la preservación de la biodiversidad. La desconfianza de los usuarios frente a estas agencias internacionales está presente en varias comunidades que forman parte de áreas naturales protegidas; y la estrecha relación entre estas agencias con las del gobierno federal y estatal genera entre los usuarios una situación de clientelismo difuso, que en la mayoría de los casos se convierte en etiquetas de prestigio y relaciones patrón-cliente para las comunidades locales.

Como en otros lugares, el papel de las agencias internacionales en el manejo costero de México es muy complejo y sus resultados no pueden ser sistematizados fácilmente. Si por una parte, la llamada a una descentralización más efectiva está presente en muchos discursos e iniciativas de las autoridades políticas, los resultados se caracterizan todavía por un contenido parcial y experimental; lo que está sucediendo en la Península de Yucatán ilustra bien esta situación. A continuación exponemos aspectos centrales que se derivan del análisis y reflexión del caso estudiado en la península.

### *Agencias del gobierno y consejos consultivos*

Cuando se aborda el manejo costero en México, es necesario tomar en cuenta el hecho de que muchas secretarías están involucradas dada la amplitud de las zonas marinas y el importante papel que tienen en la economía nacional, especialmente por lo que toca al petróleo, el turismo y la pesca. Esta situación resulta en un sistema administrativo complejo y fluctuante, en el que el nivel de descentralización es muy variable: ciertas secretarías tienen oficinas estatales y otras no, con sub-dependencias cuyo mandato puede ser o no de nivel nacional o regional. De manera que para responder a las guías de las agencias internacionales, varias secretarías han establecido, a través de comités de participación ciudadana, mecanismos de consulta pública para reforzar sus iniciativas. Lo que llama la atención, sin embargo, es la multitud de estos comités (CCNDS, CCDRS, Consejos asesores de ANP, COPLADES, COPLADEMUN, Alianzas intermunicipales, IMPLAN, Asociaciones de municipios costeros, Comités de pesca, Consejos de cuenca, Asociaciones civiles locales, Comités insumo-producto, entre otras) y su falta de coordinación, sin mencionar que su composición y responsabilidades pueden variar mucho de una secretaría a otra (ver Guzmán y colaboradoras en el capítulo 7). Como lo menciona Robles, “parecen atrapados en una falsa simulación de representatividad que entorpece lo que podría considerarse como una verdadera colaboración” (2007:1). Por su parte, Olvera indica que se “ha confundido la noción de participación ciudadana con los formas de democracia directa” y que muchos de estos comités “empezaron a tomarse como experimentos que compartían una cierta falta de institucionalidad, una carencia de apoyo político y una ausencia de actores sociales lo suficientemente fuertes como para imponer sus condiciones al sector público” (2007:5 y 11).

Importa subrayar también que con los cambios de gobierno central que en México ocurren cada sexenio, se registran modificaciones administrativas que tienen con-

secuencias en el manejo costero. Un buen ejemplo fue la creación de la Secretaría de Pesca (SEPECSA) en 1981, su transferencia a la Secretaría del Medio Ambiente y de Recursos Naturales (SEMARNAT) en 1994 y después a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación (SAGARPA) en 2000 (ver capítulo de Fraga y colaboradoras, capítulo 9). Además, como lo subrayan claramente Guzmán y colaboradoras en el capítulo 7, la administración pesquera a través de CONAPESCA decidió recientemente ubicar su funcionamiento en la región del Pacífico Norte al transferir su oficina a Mazatlán, lo que ha generado problemas en los estados del Golfo de México y Mar Caribe principalmente, puesto que los productores están enfrentados a costos más grandes de transacción. Si bien podemos hablar en este caso de una cierta forma de descentralización, corresponde de hecho a una re-centralización en la región pesquera más importante del país a expensas de otras regiones menos favorecidas.

### *El medio académico*

Muchos investigadores están fuertemente implicados en varias iniciativas gubernamentales referentes a la descentralización, especialmente las relacionadas con el manejo ambiental. En la Península de Yucatán existen varias instituciones, tales como EPOMEX-UAC, CINVESTAV, UADY, UQROO, CICY, ECOSUR, ITM, UNAM, CIESAS, cuyos investigadores han mantenido contactos estrechos con agencias del gobierno como asesores y participantes en varios comités de coordinación a nivel peninsular y local. La parte III de esta publicación subraya claramente que se ha acumulado una gran experiencia en cuestiones de petróleo, ordenamiento territorial, pesca y turismo. En el caso de intervenciones y necesidades de investigación relacionadas con zonas costeras, los representantes de las ciencias naturales son más numerosos que los de las ciencias sociales y económico administrativas.

En términos de descentralización y gobernanza costera, esta asimetría presenta ciertas desventajas puesto que muchas intervenciones ponen más énfasis en los recursos naturales que en las poblaciones humanas que los explotan; y cuando la atención es puesta en las poblaciones locales y los usuarios, se tiende a una mera propuesta de sociología de la trasgresión de los recursos naturales. Resulta que a pesar de los numerosos discursos sobre la importancia de la participación pública en la toma de decisiones, faltan todavía muchos esfuerzos de consulta pública en los cuales las opiniones de los usuarios de la base podrían ser más conocidas y contundentes, y servir de parámetros para el establecimiento de políticas de manejo. Pero

lo que resulta aún más cuestionable en términos de impacto social, es la existencia de una “cultura científica o académica” que prioriza a todo precio estudios y análisis cuyo valor es determinado por el prestigio de la casa editorial o de la revista que los publica, y que generalmente se trata de editoriales o revistas en inglés a expensas de productos más accesibles que le sirvan a la población en general. La falta de reconocimiento de los sistemas académicos de evaluación sobre los esfuerzos y méritos que implica la difusión de resultados de investigaciones científicas multi y transdisciplinarias a personas poco familiarizadas con el medio académico, no incita a los investigadores (o a sus instituciones) a vincularse sobre una base regular con las poblaciones locales, puesto que no se considera como una parte importante de su trabajo científico (Breton *et al.*, 2006:244).

Los científicos que lo hacen se ven penalizados en términos de evaluación interna. Será entonces importante promover nuevas orientaciones en las cuales, siempre manteniendo la misión y el rigor de la investigación científica “stricto sensu”, se otorgue más reconocimiento al trabajo académico vinculado con la difusión e incidencia de resultados en las poblaciones locales sobre el uso sostenible, conservación y administración de los recursos naturales. Como lo indican León, Sosa y Graf (capítulo 5), “se requiere una profunda transformación académica que deje la etapa de difusión y extensionismo y pase a una nueva etapa de comunicación y transmisión de sus saberes, hacia un nuevo modelo que podría denominarse “servicios de información pública” donde se especialice y reconozca la función de divulgación especializada para la toma de decisión. Es decir, que la demanda de difundir los conocimientos sea reconocida como una necesidad interna (la universidad con sus propias recompensas) y como una obligación externa (los usuarios, diputados, gobiernos, empresas, el ciudadano común) para ser escuchados” (2007:1). Tal orientación podría enriquecer considerablemente el papel de varios instrumentos de participación ciudadana o comités consultivos, porque tendrían acceso a información más completa y actualizada que podría establecer con mayor solidez su grado de representatividad. Pero este cambio de actitud no podrá tomar forma sin una voluntad común de las agencias gubernamentales y académicas de cambiar hasta cierto punto las reglas del juego; de lo contrario, muchos discursos sobre una descentralización que busca una participación y corresponsabilidad pública representativa se quedarán como panaceas sin gran efecto.

*Las ONGS*

Las organizaciones no gubernamentales han crecido exponencialmente en México, de tal manera que para 1994 se reportaban más de 400, de las que más de una cuarta parte tenía su sede en el Distrito Federal (OECD, 1998). Las ONGS reportadas en la Península de Yucatán en el año 2000 eran más de 150, y se encontraban catalogadas en cinco niveles según su capacidad de gestión de recursos económicos, su trabajo sostenido con las comunidades y su maduración en infraestructura humana y material (Wilshusen y Murguía, 2003). Según sea el organismo que provee de fondos financieros a las ONG, será su peso, su fuerza y su influencia dentro de las comunidades de la península. Muchas de éstas ONGS son desconocidas por los habitantes de las comunidades, otras son conocidas por su oportunismo, su falta de continuidad con los proyectos, su improvisación o su falta de ética. Esto tiene que ver con los intereses pragmáticos de las ONGS. Así, muchas se enfocan en la conservación y la preservación de recursos naturales, o en la gestión y control de especies emblemáticas, como el flamenco y las tortugas. En estos casos, los habitantes de las comunidades, quienes dedican parte de la vida cotidiana a la búsqueda de alternativas económicas y a sobrevivir a través de varias actividades de producción artesanal a pequeña escala, en general están menos interesados por estas iniciativas de conservación, y muchas veces no las conocen. Estas mismas ONGS emplean muchas veces a voluntarios tanto locales como foráneos (de otros estados de México e incluso de otros países). En estos casos, los habitantes de las comunidades están concientes de la presencia de un extranjero dentro de sus pueblos, pero se preocupan poco de lo que pueda estar haciendo.

El caso de las ONGS que trabajan con niños, por lo general son más conocidas en las comunidades. Estas organizaciones promueven la educación y la conciencia ambiental a través de actividades de recuperación y de capacitación con niños de las escuelas primarias. Sin embargo, en muchos casos, las ONGS no son muy visibles para la mayoría de los habitantes de las comunidades costeras y rurales, porque no siempre emprenden temas que resulten prioritarios para las poblaciones locales.

Estas organizaciones son difusas y transitorias en las comunidades donde trabajan, y el voluntariado seleccionado para formar parte de ellas está principalmente constituido por estudiantes de algún nivel de licenciatura que requieren llevar a cabo servicios sociales. La capacidad de gestión ambiental depende de la fuente financiera de la cual la organización recibe fondos, por ejemplo, en la Península de Yucatán, Pronatura-PY es la organización más visible vinculada a grupos empresariales y ONGS transnacionales (WWF, CI, Audubon Society, entre otras). Según Villalobos y Jaber (ver

capítulo 16), en Campeche las ONGS no han tenido el crecimiento y proceso de maduración que se ha experimentado en otros estados de la península. Son pocos los casos de éxito, por lo que en este momento su grado de influencia en un proceso de descentralización del manejo ambiental es poco significativo, aunque no está ausente.

Es importante mencionar que muchas de las ONG que se ubican en la Península de Yucatán fueron creadas por ex-empleados del gobierno, o incluso de PEMEX, y de sectores productivos, como nueva fuente de trabajo después de los ajustes sexenales que el Estado efectúa en la burocracia, y también por académicos que todavía trabajan dentro de varias instituciones de educación y crearon su ONG para completar sus actividades de investigación, o su economía, y pocos son los que lo han hecho por un pleno compromiso social y basados en una planeación<sup>4</sup>. Entonces, el funcionamiento de estas ONGS está íntimamente ligado a las conexiones y contactos que tienen estos individuos con otros que todavía se ubican dentro del aparato del Estado y sus varias agencias, de tal suerte que esta condición con seguridad ejerce una influencia en los procesos de descentralización de la gestión y manejo ambiental, que todavía hay que continuar analizando. Finalmente, se puede indicar también que alrededor del contexto de las ONGS se encuentran muchos investigadores, empleados de instituciones de educación e investigación, o egresados de éstas, que ofrecen sus servicios de consultores a estas organizaciones para su investigación (investigaciones raras veces publicadas o que por lo general no recopilan la experiencia acumulada de trabajo participativo, debido al círculo vicioso de entregar informes y conseguir fondos).

Ocurre también que muchas veces los investigadores vinculados a las ONGS ofrecen directamente sus servicios a varios grupos de comunidades costeras que desean desarrollar proyectos de desarrollo sustentable o de ecoturismo. Si bien muchas veces estos proyectos se desarrollan sin problemas, por ejemplo, los investigadores cumplen con lo que los grupos comunitarios requieren para elaborar los expedientes de solicitud de un permiso de ecoturismo, en otras ocasiones no cumplen bien estas tareas o no las concluyen, dejando a los grupos comunitarios sin recursos y sin alternativas. Entonces, dentro de un proceso de descentralización es importante ver los mecanismos y las instituciones que están debidamente conformadas, cuáles tienen credibilidad y poder de convocatoria entre los administradores y las comunidades, qué tipo de servicios y colaboración ofrecen a la población, y cuáles tienen un impacto fuerte en la calidad y el tipo de descentralización que puede ser desarrollado en

<sup>4</sup> Biocenosis, A.C., que se creó en 1983 y ha trabajado en la península desde finales de los años ochenta, parece ser una excepción de la que se habla poco (Robles, 2007, com. personal).

la Península de Yucatán. La capacitación sigue siendo un proceso y una herramienta indispensable para lograr la descentralización.

No cabe duda que la consolidación de las ONGS en la Península de Yucatán en los últimos 20 años se ha inscrito dentro de un proceso muy visible a nivel mundial. Si por una parte, su presencia en las comunidades ha contribuido a reforzar la imagen y el papel de las unidades locales en el desarrollo, por la otra, se debe admitir que su trayectoria ha dado lugar a resultados mitigados debido a su gran diversidad interna y falta de coordinación. En otras palabras, en términos de descentralización, las ONGS no representan todavía un grupo de actores sociales consolidado y bien articulado, además de que su mandato permanece relativamente impreciso.

### *Las comunidades y las asociaciones civiles*

La parte IV de esta publicación ilustra bien las enormes diferencias que existen entre las comunidades. A pesar de compartir rasgos similares por su ubicación en la costa, se caracterizan por grandes variaciones demográficas y diversas formas de apropiación de los recursos y de respeto a las leyes, además de que se encuentran insertas en una economía regional diferenciada dentro de un megaproceso de globalización. Por ello, sus oportunidades y capacidades para lograr un desarrollo no son iguales, aparte de que casi todas son impactadas por una pobreza creciente y la bancarrota de muchas iniciativas comunitarias, la división de las cooperativas y de los ejidos, y la casi total desaparición de la milpa en las zonas costeras. Estos procesos generan una migración interna y externa creciente que lleva a una marginación considerable, aunque no tan extrema como la registrada en Chiapas y Oaxaca. De esta manera, resulta que los vínculos de las comunidades con los niveles estatal y nacional de gobierno permanecen tenues y frágiles o discontinuos; sus problemas básicos raramente corresponden a los intereses de investigación de los académicos; y son utilizadas en los varios juegos y cambios políticos y económicos que tienen lugar cada sexenio.

Para comprender mejor el papel de las comunidades y de las ONGS dentro de este contexto, importa subrayar la presencia de varias asociaciones civiles. Son organizaciones no gubernamentales frecuentemente financiadas por agencias internacionales y creadas por habitantes de las comunidades costeras. Pueden tomar varias formas y servir para diferentes propósitos, pero la mayoría comparten preocupaciones de conservación del medio ambiente, tales como la recuperación de envases de plástico, la organización de “fiestas ambientales” para niños, la gestión de una reserva marina, o proyectos de agricultura orgánica a nivel local. De éstas diferentes asociaciones



civiles (A.C.), que surgen de iniciativas locales y de los intereses y deseos de ciertas personas de la comunidad, se pueden encontrar varias incluso en pequeños pueblos, coordinadas por italianos, alemanes, estadounidenses, canadienses y personas del centro de México, y en raras ocasiones sus coordinadores son de procedencia local como los casos excepcionales de San Felipe y San Crisanto. Son asociaciones son diversificadas, dependiendo de sus fuentes de financiamiento y de sus vínculos con instituciones más o menos fuertes dentro de las regiones costeras. También, las asociaciones pueden a veces competir por el mismo financiamiento o buscar objetivos similares o diferentes, ambientales o socioeconómicos –incluso contrapuestos– dentro de un mismo ecosistema.

Por lo que toca a la organización interna de las comunidades, las asociaciones generan varios cambios porque mueven los polos tradicionales de poder. En efecto, movilizan dinero, recursos y contactos con varias clases de personas ubicadas en agencias y otorgan un nuevo estatuto a los individuos que las crearon; individuos que no son, por lo general, los que detentan el poder tradicional en los pueblos, y por otra parte, muchas de estas asociaciones han sido promovidas por mujeres. Sin embargo, las A.C. pueden crear conflictos dentro de las comunidades y contribuir en cierta forma a su marginación interna por los cambios que estimulan. Pueden aparecer nuevas desigualdades cuando empieza un proyecto que conlleva una redefinición o una nueva configuración del poder, lo cual siempre crea resistencia de los intereses o grupos que se han visto beneficiados con las formas tradicionales. Desde el punto de vista de la descentralización, éstas A.C. representan nuevos actores sociales que a veces, dependiendo de la importancia de su financiamiento, pueden competir con las autoridades municipales. Pero también se debe reparar en que, con cierta frecuencia, representan capacidades de gestión y operación que fortalecen las posibilidades de recibir en descentralización facultades y atribuciones, cuando se establecen alianzas sólidas entre las A.C. y las autoridades locales.

A un nivel general, el papel que deberán jugar las comunidades para contribuir o poder aplicar a la vida cotidiana los procesos de descentralización será el de convertirse en agentes corresponsables del seguimiento y evaluación de estos procesos de manejo ambiental. Uno de los principales obstáculos para ello es que la mayor parte de las estructuras de participación ciudadana –al estar conformadas por cargos honorarios– no tiene esquemas de financiamiento para asegurar la participación constante de los ciudadanos representantes de los diferentes sectores de la sociedad civil. Otro reto importante, que se traducirá en una gran oportunidad para la descentralización una vez que se vea resuelto, es que las instituciones de nivel municipal adquieran un mayor compromiso de participación y los cuerpos municipales de gestión ambiental se profesionalicen.



Actualmente, quienes mueven y toman las decisiones en las comunidades en el ámbito del manejo ambiental no son necesariamente los líderes elegidos en los esquemas de directivas o cooperativas; mayormente son líderes naturales que tienen entre sus sectores un reconocimiento moral que, sin embargo, en algunos casos no coincide con el aval político o estatal. Además existe el problema generado por el hecho de que las elecciones municipales se realicen cada tres años, y por la imposibilidad constitucional de reelección de los alcaldes (que en numerosos foros nacionales se ha destacado como un problema serio para la continuidad de programas locales porque implica permanecer en un constante aprendizaje). Al cambiar los equipos técnicos de trabajo cada sexenio o trienio no existe la posibilidad de continuidad o de demostración de éxito en su gestión ambiental. Este es un problema relevante que cualquier programa estatal o nacional de descentralización tendrá que resolver.

En resumen, vemos que a nivel de los actores sociales se puede advertir la existencia de varias iniciativas de colaboración, pero que, sin embargo, se encuentran atomizadas y no debidamente vinculadas con sus actores ni con sus contenidos, debido a la sobresaturación de programas, talleres, proyectos y consultas públicas que han impregnado en los habitantes locales (los que acceden a ellos) la noción de que el cuidado del medio ambiente (terciarización de la economía) es más importante que sembrar, cosechar y pescar (fuente de alimentos), pues éstas actividades deterioran el medio ambiente; lo que muchas veces contradice una verdadera política de desarrollo sustentable. Los principales actores de los procesos de gestión ambiental (ONG, academia, agencias de desarrollo y usuarios locales) se encuentran atomizados en procesos puntuales que demandan los mandos superiores (financiadores, estándares de publicación internacional, permisionarios, comerciantes y directores), dejando en la inercia y en un *laissez-faire* los vínculos entre actores e instituciones. Para lograr procesos de descentralización más exitosos, se deben emprender más estudios de “ingeniería social” en los que se podría precisar más la contribución potencial de cada parte.

## **La necesidad de un enfoque estatal comparativo**

Para lograr la descentralización del manejo y gestión ambiental en la Península de Yucatán, tomando en consideración la delegación de responsabilidades, facultades y atribuciones del estado a los municipios, necesitamos tener en cuenta el eje de la economía de cada entidad: Quintana Roo con el turismo de playa; Campeche con el petróleo, pesca, silvicultura e incipiente turismo alternativo; y Yucatán con una

industria relativamente más diversificada, la importancia portuaria y el papel del puerto de altura en Progreso, turismo, pesca y servicios peninsulares de educación, salud y diversión.

Si bien son las mismas instituciones federales las que intervienen a nivel general en la gestión ambiental costera, importa subrayar que dependiendo de las principales características económicas de cada estado, ciertas agencias tienen un papel más visible tales como PEMEX en Campeche y FONATUR en Quintana Roo.

Si tomamos al estado de Quintana Roo con el turismo, vemos que es la entidad que aporta más divisas al país por este concepto; ocupa el sexto lugar a nivel mundial por el paso de cruceros entre los Estados Unidos y el Caribe y el primero a nivel nacional. Los ocho municipios que componen la entidad reciben inequitativamente los beneficios del turismo: reciben más Benito Juárez (Cancún) y Solidaridad (Playa del Carmen) que Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos (la zona maya del estado). Un ejemplo de la explosión de recursos captados por el acelerado paso al turismo, es la alcaldía de Majahual en Costa Maya que ingresa a su municipio Othón P. Blanco (cuya cabecera es Chetumal, la capital del estado) 4 millones de pesos al año por pago de derechos de zona federal. Esto ha generado descontento entre las autoridades locales, porque señalan que estos recursos no son devueltos para beneficio de los habitantes y de la comunidad (por ejemplo, para mejorar la infraestructura vial o dotar de agua de calidad a la población) (entrevista con el Delegado Municipal, 13 de agosto, 2007).

Quintana Roo es un estado receptor de inmigrantes de todo el país -y recientemente de Centro y Sudamérica- que van delineando los contornos de nuevos asentamientos humanos donde el sentido de “comunidad”, en la significación antropológica de la palabra, está ubicado en pueblos y ciudades de Yucatán, Veracruz, Tabasco, Distrito Federal, Chiapas y Campeche. Los habitantes de estos nuevos asentamientos de no más de 15 a 20 años de antigüedad (excepto los migrantes de la zona maya de Quintana Roo) están inmersos en jornadas de trabajo con tres horarios distintos y rotativos durante la semana en los hoteles y restaurantes de la zona. ¿Es posible que a futuro puedan convertirse en gestores y capacitadores de procesos de manejo ambiental en sus comunidades? ¿Qué y cuáles capacidades locales queremos aprovechar para lograr procesos de descentralización?

La otra cara de la moneda es que siendo Quintana Roo un estado reciente (fue creado en 1974 y tiene la universidad pública estatal más joven del país, creada en 1991), más del 70% de su población está formada por inmigrantes que se convirtieron en sus ciudadanos. Si tomamos a los habitantes originarios (principalmente de la zona maya), ellos nunca reconocieron el centralismo de un gobierno (“huaches” de México los llaman localmente) que los apaciguó, pero nunca los doblegó (lo que

el turismo viene a lograr mediante las extensas jornadas de trabajo y ofreciéndoles autobuses de traslado a más de 120 kms de distancia entre el complejo turístico y sus comunidades, que se convierten así en comunidades dormitorios) (Fraga, 2007).

Como bien exponen Campos, Sierra y Balam en este libro (capítulo 10), la migración de los mayas hacia el turismo es lo que le ha dado su razón de ser al estado de Quintana Roo, a lo que habría que agregar que la sobreventa del simbolismo maya en la mercadotecnia del turismo de masas y el ecoturismo enorgullece a las empresas transnacionales y apacigua a los habitantes que trabajan allí, quienes de esta manera se encuentran lejos de estar preparados para una descentralización estado-municipio.

Campeche, por su parte, con sus once municipios tiene otro gigante que surge en la década de los sesenta, como señalan Villalobos y Rivera en este libro (capítulo 8), y que originó demandas de espacios habitacionales, infraestructura de transporte, generó violencia en las ciudades que formó (Ciudad del Carmen), contaminó ríos y desplazó a la pesca del camarón: el petróleo. Contrariamente a lo que sucedió en Quintana Roo con el turismo, en Campeche la actividad petrolera, con PEMEX como su cabeza ejecutiva, además de ser una industria muy centralizada, históricamente no ha generado muchos resultados positivos para la economía local en términos de un bienestar con desarrollo sostenible, puesto que la mayoría de los empleos y negocios de los servicios asociados pertenece a gente foránea que no tiene un sentimiento de pertenencia al estado, ni a la cultural local, ni al medio ambiente del municipio.

Yucatán, en cambio, es hoy es un estado expulsor de población, principalmente hacia la Riviera Maya y Cancún. Su población de migrantes temporales queda atrapada entonces en un vaivén entre “ser y no ser”, mal capacitada, conformada principalmente por obreros de la construcción, sin calificación ni estabilidad para dar servicios en los hoteles y restaurantes de Quintana Roo, preocupados por regresar a sus comunidades locales de afecto y arraigo, pero cayendo en el alcoholismo semanal (Fraga y colaboradores, en prensa). ¿Quiénes serán capaces de ser gestores de sus municipios, asumir las responsabilidades fiscales, sociales y ambientales?

Es importante resaltar en esta breve comparación que aunque Yucatán cuenta con 13 municipios costeros, el total de sus municipios es de 106, lo que para la administración estatal significa preocupaciones e intervenciones muy diversificadas, en las cuales los problemas vinculados a las zonas costeras y marinas no son necesariamente priorizados.

Es obvio que a pesar de sus características diferentes, los tres estados de la península se enfrentan a problemas estructurales similares en términos de descentralización. Para que la descentralización comience a ser una prioridad de política pública debe empezar por elevar los estándares de educación en cada rincón de cualquier municipio, instruir para la no corrupción, tener mejores salarios, crear incentivos

locales de arraigo para producir alimentos, dotar de infraestructura urbana y servicios a cada comisaría y cabecera municipal en el abandono, capacitar, por parte de las autoridades, cuadros locales a partir de los ya formados externamente para que regresen a sus comunidades, y acercar a los turistas a lo rural y no exclusivamente a los paisajes de mar, sol y arena. Además, es indispensable incentivar al capital local, que suele estar en manos de “caciques”, para crear fuentes alternas de trabajo y no caer en el paternalismo característico de programas tipo PRONASOL u Oportunidades, Procampo e incluso proyectos comunitarios donde los únicos beneficiados son los equipos de trabajo urbanos. Se requiere también devolver credibilidad y corresponsabilidad a las autoridades locales viciadas por bipartidismos largamente arraigados en los municipios, ser menos asistencialistas, con acciones de seguimiento o evaluación, y más propositivos de manera que el dinero no sea la fuente exclusiva de la motivación comunitaria. Sin embargo, la resolución de estos problemas debe apoyarse en una visión administrativa y participativa que reconozca que cada estado tiene una cierta especificidad a nivel económico y político, y que por lo tanto los mecanismos y modalidades de la descentralización pueden variar de un estado a otro.

## Comentarios Finales

Como hicimos notar en los apartados anteriores, la descentralización en México inició hace poco más de una década, pero se puede decir que en un país como México, con un poco más de cien millones de habitantes y un territorio de casi dos millones de kilómetros cuadrados, los procesos, aunque lentos, no han sido del todo negativos. Uno de los logros positivos al que habrá que apostar para avanzar los procesos de gestión ambiental en los próximos años son los CCDS (Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, establecidos en cinco grandes regiones del país). Creados en 1995, aportaron siete años después, como Consejo Nacional, un documento sobre la Sustentabilidad de Océanos y Costas (SEMARNAT-PNUD, 2007). En el 2003 se logró su participación efectiva en ordenamientos ecológicos, como es el caso del Golfo de California, y en 2006 la conformación de un Comité Ejecutivo para el Ordenamiento del Golfo y Mar Caribe (*ibid*). Los vaivenes, esfuerzos y logros aún no han sido evaluados, pero éstos ordenamientos han hecho posible la movilidad e integración de personas provenientes de la academia, gobierno, comunidades y usuarios, nunca antes movilizados para encarar problemas ambientales (ver capítulo 11 de Euán y colaboradores, relacionado con la experiencia de estos ordenamientos en Campeche y Yucatán).

Como bien señala Robles (2007), la descentralización significa también una radical profundización de la vida democrática. Deben cambiar muchas cosas en México para que se pueda construir un proceso de descentralización de facultades y atribuciones que resulte eficiente y eficaz. Como se ha dicho en otros capítulos de este libro, no todo es descentralizable. Para Robles (2007), el futuro de la descentralización no es un camino franco y llano. Todavía enfrenta escollos considerables, aunque superables si se apuesta por fortalecerla e impulsarla (la construcción de una gobernabilidad que podríamos llamar “apartidaria”, la formación de cuadros profesionales y capaces en los niveles operativos de los organismos ejecutivos de los tres niveles de gobierno, además de que el gobierno federal asuma que descentralizar facultades y atribuciones significa también descentralizar el ejercicio del gasto público). Esto implica una reforma fiscal más profunda que las que se han emprendido hasta ahora: una reforma fiscal que incorpore la descentralización como una propuesta estratégica.

Tal como lo ha señalado Rodríguez Solórzano (2003), la descentralización es un ejemplo de la brecha que existe entre la conceptualización y la aplicación de las políticas públicas, en este caso la política ambiental, donde existe un alto grado de dificultad para acortar la brecha entre los objetivos y metas de política ambiental concebida en el gobierno federal y su traducción en acciones y logros específicos de gestión a otro nivel de gobierno (estatal o municipal). Por eso es definitivo que tanto los gobiernos locales como sus sociedades en la Península de Yucatán, que están inmersos en el proceso de descentralización de la política ambiental, deban analizar con objetividad si cuentan con las condiciones (humanas, económicas, de infraestructura y corresponsabilidad social) para pasar a construir los resultados concretos y esperados en pro del desarrollo sostenible de sus sociedades y sus ecosistemas, atendiendo puntualmente las particularidades de cada uno de los tres estados que componen la región. Además, les debe quedar muy claro a los gobiernos estatales que no se trata de una negociación de más autonomía per se de los estados, o de que únicamente se trata de una redistribución de atribuciones administrativo-económicas entre los diferentes niveles de gobierno, sino que se trata de un rediseño de la relación entre el Estado (la Federación en su sentido más amplio) y su sociedad, en la cual se reconocen y cobran fuerza los actores locales debidamente organizados, propositivos y corresponsables.

Lo que sí queda claro para los editores es que tener la rectoría con liderazgo de una política ambiental federal no es excluyente de tener un exitoso proceso de descentralización de la gestión ambiental.

Al analizar el caso de la Península de Yucatán, nos sumamos a lo señalado también por Rodríguez Solórzano (2003) respecto a que la descentralización de la políti-

ca ambiental significa una nueva división de autoridad, corresponsabilidad y poder; lo que en consecuencia se traduce en un nuevo y dinámico esquema de relaciones intergubernamentales, entre las cuales ya se construyen espacios y esquemas de participación ciudadana, con compromisos normados y evaluados por la rendición de cuentas a los otros niveles de gobierno y a la sociedad misma, y donde hay un gran reto que, debidamente atendido, puede convertirse en una verdadera oportunidad de transformación de la política pública de los gobiernos estatales y municipales, esto es, que los políticos y administradores locales entiendan cabalmente y hagan concordar sus agendas locales ambientales con los objetivos nacionales y los compromisos internacionales de la política ambiental.

En los tres estados de la Península de Yucatán hay diferencias de entendimiento e interpretación acerca de cómo descentralizar, sus métodos, modos y formas, y los tiempos y velocidad de transformación de sus cuadros humanos. Otra cuestión es la forma en que se debe dar la descentralización, es decir: aislada o no de otras políticas; con un acompañamiento regulado (temporal, permanente) de la Federación; con programas o no de seguimiento y evaluación (tanto en el proceso de transición como en el proceso de aplicación). Y por otro lado están también las preguntas hacia el gobierno federal: ¿Qué tipo de condicionantes o responsabilidades asigna? ¿Cuáles son los acuerdos y consensos posibles? ¿Cómo se alinean objetivos entre los dos o tres niveles de gobierno? ¿Qué programas o estrategias de actualización, capacitación, es posible generar para incrementar las capacidades locales? ¿Cuáles son los recursos financieros disponibles que permitirán solventar la descentralización? Y finalmente, ¿cómo dar certidumbre a las sociedades locales de la rendición de cuentas de este proceso? ¿Cómo podrán contribuir a este proceso los programas universitarios y los investigadores provenientes de varias instituciones públicas y privadas, incluyendo a los investigadores internacionales?

Para concluir, dejamos a modo de reflexión y futuros análisis la consideración de que a un nivel comparativo más amplio, el manejo ambiental en la Península de Yucatán tiene un gran valor ilustrativo debido antes que nada a sus características ecológicas específicas. La ausencia casi generalizada de ríos y cuencas genera un contexto particular de gobernanza costera puesto que las interacciones entre las zonas interiores y costeras no son tan visibles como en otras regiones. Esto presupone esfuerzos adicionales de sensibilización de las poblaciones locales por lo que toca a la contaminación; proceso en el cual la descentralización adquiere una gran importancia. Pero al mismo tiempo, actividades económicas tales como la extracción petrolera y el turismo internacional presuponen un control estatal fuerte debido a su importancia en la economía nacional, en una situación que minimiza el poder decisional de las autoridades locales. Si además tomamos en cuenta la importancia

creciente de varios tipos de migraciones internas que modifican el panorama local de muchas comunidades, vemos que la descentralización en la Península de Yucatán tendrá que ser un proceso progresivo respaldado por esfuerzos constantes de análisis sociales que permitirán identificar las mejores vías para su continuidad.

**Nota de los editores:** Agradecemos muy particularmente a Rafael Robles, Cuauhtémoc León, José Sosa, Segio Graf, Evelia Rivera Arriaga, Patricia Guzmán Amaña, Gabriela Morales-García, Carmen Monroy-García y Verónica Ríos-Lara por sus comentarios preliminares para lograr una conclusión final de este libro. A ellos va nuestro agradecimiento como autores y colaboradores fehacientes a pesar de sus múltiples compromisos.

## Bibliografía

- Brañes, R., 2000. Manual de derecho ambiental mexicano. México: Fondo de Cultura Económica.
- Breton, Y., Brown D., Davy B., Houghton M. y Ovarés L., 2006. Manejo de recursos naturales en el Gran Caribe: Resiliencia, adaptación y diversidad comunitaria. Mayol Ed. Columbia y IDRC-Canada, Ottawa.
- Carabias, J. y R. Landa, 2006. Agua, medio ambiente y sociedad. Hacia la gestión integral de los recursos hídricos en México. UNAM, México, D. F.
- Fraga, J., 2007. La región costa maya: Comunidades locales, desarrollo y turismo. Documento de circulación interna, CINVESTAV, Mérida, Yucatán.
- Guevara Sanginés, A., 2003. La descentralización de la gestión ambiental: fundamentos, estrategias y prácticas en México. SEMARNAT, Instituto Nacional de Ecología.
- Diario Reforma 2005, Sección A, p.12.
- León, C. y Sosa, J. 2006. Atributos del desarrollo costero en México: ¿derrota sin rumbo? In: P. E Moreno –Casasola, A. Peresbarbosa, y Travieso Bello (eds) Estrategia para el manejo costero integral. El enfoque Municipal. Vol. 3. Mexico, Instituto AC-CONANP.
- Leon, C., Sosa J. y Graf, J., 2007. Reflexiones sobre los procesos de gestión ambiental y descentralización en el manejo ambiental. Manuscrito, Conabio. México.
- Nadal, A., 2006. Desmantelar la constitución y subastar el país, La Jornada, 1 de noviembre. <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/01/031aleco.php>
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), 1998. Análisis de desempeño ambiental México. Francia: Ediciones de la OECD.



- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), 2003. Evaluación del desempeño ambiental México. Francia: Ediciones de la OECD.
- Olvera, A. J., 2007. Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México: una propuesta de política pública, Conference Paper, Instituto de Investigaciones Histórico-sociales, Universidad Veracruzana in Seminario Internacional Caudos y Derechos. Documento de trabajo, PNUD.
- Pierce Colfer C. J. y Capistrano, D., 2005. The politics of Decentralization: forest, power and people. The Earthscan Forest Library, UK and USA.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), 2002. Programa de apoyo al proceso de descentralización. [www.undp.org/execution/word/CCSMEX2.doc](http://www.undp.org/execution/word/CCSMEX2.doc)
- Rodríguez Solórzano, C. (Comp.), 2003. La descentralización en México: Experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental. 1ª Ed., INE-SEMARNAT, México, D. F., 174 p.
- Robles, R., 2007. Reflexiones sobre la descentralización ambiental en México. Manuscrito, Mérida, Yucatán.
- SEMARNAP (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), Subsecretaría de Planeación, Coordinación General de Descentralización, 1999. Agenda Municipal para la Gestión Ambiental. México, D. F.
- SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), 2006. Programa de acción regional para el control de las fuentes terrestres de contaminación marina en la Península de Yucatán, México. D. F. México.
- SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), 2007. Logros y actividades de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable. México, D. F.
- Wilshusen, M., y R. Murguía, 2003. Scaling up from the grassroots. NGO Networks and the challenges of Organisational Maintenance in Mexico's Yucatan Peninsula. In: Brechin, S., Wilshusen, P., Fortwangler, C. and West, P. (eds.) Contested Nature. State University of New York Press.



Descentralización y manejo ambiental.  
Gobernanza costera en México  
se terminó de imprimir en noviembre de 2008.  
En los talleres de Impresos Tere  
Calle 2, Mz. 3, lote 1, esq. Michoacán y Av. De las Torres,  
delegación Iztapalapa.  
México, D.F., tel. 56 91 13 64.  
Tiraje: 1 500 ejemplares.